

Numéros du rôle : 4275 et 4276
Arrêt n° 90/2008 du 11 juin 2008

ARRET

En cause : les recours en annulation de l'article 11 du décret-programme de la Communauté française du 15 décembre 2006 « portant diverses mesures concernant les internats, les centres psycho-médico-sociaux, les bâtiments scolaires, le financement des universités et des hautes écoles, les subsides sociaux des hautes écoles et des écoles supérieures des arts, les fonds budgétaires, la garantie octroyée par la Communauté française aux produits financiers de la RTBF et le Fonds Ecureuil de la Communauté française », introduits par l'« Université catholique de Louvain » et autres et par l'« Université Libre de Bruxelles ».

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Melchior et M. Bossuyt, et des juges P. Martens, R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels et T. Merckx-Van Goey, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des recours et procédure*

Par requêtes adressées à la Cour par lettres recommandées à la poste le 20 août 2007 et parvenues au greffe le 21 août 2007, des recours en annulation de l'article 11 du décret-programme de la Communauté française du 15 décembre 2006 « portant diverses mesures concernant les internats, les centres psycho-médico-sociaux, les bâtiments scolaires, le financement des universités et des hautes écoles, les subsides sociaux des hautes écoles et des écoles supérieures des arts, les fonds budgétaires, la garantie octroyée par la Communauté française aux produits financiers de la RTBF et le Fonds Ecureuil de la Communauté française » (publié au *Moniteur belge* du 22 février 2007) ont été introduits, d'une part, par l'« Université catholique de Louvain », dont le siège est établi à 1348 Ottignies-Louvain-la-Neuve, place de l'Université 1, les « Facultés universitaires Notre-Dame de la Paix », dont le siège est établi à 5000 Namur, rue de Bruxelles 61, les « Facultés universitaires catholiques de Mons », dont le siège est établi à 7000 Mons, chaussée de Binche 151, les « Facultés universitaires Saint-Louis », dont le siège est établi à 1000 Bruxelles, boulevard du Jardin Botanique 43, et, d'autre part, par l'« Université Libre de Bruxelles », dont le siège est établi à 1050 Bruxelles, avenue F.D. Roosevelt 50.

Ces affaires, inscrites sous les numéros 4275 et 4276 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Le Gouvernement de la Communauté française a introduit un mémoire, les parties requérantes ont introduit des mémoires en réponse et le Gouvernement de la Communauté française a également introduit un mémoire en réplique.

A l'audience publique du 23 avril 2008 :

- ont comparu :

. Me B. Gribomont *loco* Me D. Lagasse, avocats au barreau de Bruxelles, pour les parties requérantes dans l'affaire n° 4275;

. Me J. Sohier, avocat au barreau de Bruxelles, pour la partie requérante dans l'affaire n° 4276;

. Me E. Huisman *loco* Me A. Detheux, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement de la Communauté française;

- les juges-rapporteurs J.-P. Snappe et L. Lavrysen ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- les affaires ont été mises en délibéré.

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

II. *La disposition attaquée*

Les parties requérantes demandent l'annulation de l'article 11 du décret-programme de la Communauté française du 15 décembre 2006. Celui-ci dispose :

« Pour l'année budgétaire 2007, outre le financement prévu par la loi du 27 juillet 1971 sur le financement et le contrôle des institutions universitaires, un montant global de 1.236.000 euros, destiné à permettre la prise en charge du surcoût engendré, pour les années budgétaires 2005, 2006 et 2007, par l'octroi d'un pécule de vacance majoré, est réparti entre l'Université de Liège, l'Université de Mons-Hainaut, la Faculté des Sciences agronomiques de Gembloux et la Faculté polytechnique de Mons.

Le montant visé à l'alinéa précédent est réparti entre les quatre universités, sur base de leurs surcoûts réels estimés, de la manière suivante :

- Université de Liège : 808.000 euros;
- Université de Mons-Hainaut : 187.000 euros;
- Faculté des Sciences agronomiques de Gembloux : 125.000 euros;
- Faculté polytechnique de Mons : 116.000 euros ».

III. *En droit*

- A -

Quant à l'intérêt à agir

A.1.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 4275 ont intérêt, en tant qu'universités libres, à être traitées de la même manière que les universités de la Communauté française quant aux allocations qui leur sont payées.

A.1.2. La partie requérante dans l'affaire n° 4276 considère que son intérêt est justifié par le fait qu'une enveloppe supplémentaire aux seules universités de la Communauté est incontestablement de nature à léser les intérêts des universités libres, dans la mesure où celles-ci se voient contraintes d'affecter une partie de leur budget au paiement de certains postes pour lesquels d'autres institutions universitaires deviennent, du fait de la disposition attaquée, spécialement subventionnées.

A.1.3. Dans l'affaire n° 4275, le Gouvernement de la Communauté française soutient que la disposition ne concernerait que le personnel des universités de la Communauté française sans que les universités de la Communauté française elles-mêmes puissent en tirer un profit quelconque. La disposition attaquée ne concernerait ni les requérantes ni leur personnel qui bénéficie déjà quant à lui du même pécule de vacances.

Le Gouvernement de la Communauté française considère que la partie requérante dans l'affaire n° 4276 ne démontre pas en quoi la disposition attaquée l'affecterait directement et défavorablement. Il estime en particulier que la disposition attaquée relève de sa compétence en matière de fonction publique et non d'enseignement, cette disposition concernant l'ensemble des agents publics.

A.1.4. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes dans l'affaire n° 4275 considèrent que le Gouvernement de la Communauté française tente de faire un amalgame entre, d'une part, la décision générale de la Communauté française d'accorder à l'ensemble de ses agents une augmentation de leur pécule de vacances pour l'aligner sur le pécule de vacances des travailleurs salariés et, d'autre part, la disposition attaquée qui accorde un financement complémentaire aux universités de la Communauté française pour la prise en charge du surcoût résultant pour elles de la majoration en question. Ce que les requérantes contestent, c'est la modalité d'exécution de la décision de la Communauté française qui consiste à accorder un financement complémentaire

aux seules universités de la Communauté française alors que les universités libres supportent le financement de ce même pécule sans intervention de la Communauté française.

A.1.5. Dans son mémoire en réponse, la partie requérante dans l'affaire n° 4276 fait observer que la disposition attaquée crée un avantage au profit exclusif d'une catégorie de justiciables - les universités de la Communauté française -, de telle manière que les universités libres - par rapport auxquelles cette catégorie est privilégiée - ont un intérêt suffisamment direct pour en contester la constitutionnalité. Quant à l'octroi de l'enveloppe budgétaire contestée aux seules universités de la Communauté française, il est incontestablement de nature à léser les intérêts de la partie requérante, qui affecte une partie de son budget au paiement du pécule de vacances des membres de son personnel, sans intervention de la Communauté française.

Quant au moyen

A.2.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 4275 prennent un moyen unique tiré de la violation par l'article 11 du décret-programme précité, des articles 10, 11 et 24, § 4, de la Constitution consacrant le principe d'égalité entre établissements d'enseignement, dès lors qu'il octroie aux seules universités de la Communauté française des moyens complémentaires en vue du paiement des pécules de vacances de certaines catégories de membres de leur personnel alors que les autres universités doivent, elles, assumer ces dépenses sur leur propre dotation, sans financement complémentaire. Elles considèrent en particulier qu'une différence de traitement entre universités de la Communauté française et universités libres en matière d'allocations de fonctionnement en faveur des universités précitées ne pourrait être justifiée que par des dépenses supplémentaires imposées aux universités de la Communauté française en raison de leur qualité d'institution de droit public et pour autant qu'il s'agisse de dépenses que ne doivent pas supporter les universités libres. Ces universités supportent depuis toujours le paiement du double pécule de vacances, plus élevé, en faveur de leur personnel administratif, technique et ouvrier (ci-après : PATO), sans bénéficier d'aucune allocation complémentaire de la part de la Communauté française.

A.2.2. La partie requérante dans l'affaire n° 4276 prend un moyen unique tiré de la violation, par la disposition attaquée, des articles 10, 11 et 24, § 4, de la Constitution, qui instaurerait une différence de traitement injustifiable aussi bien entre les établissements universitaires de la Communauté française qu'entre les membres de leurs personnels respectifs. Il est discriminatoire, selon la partie requérante, d'allouer aux seules universités de la Communauté française un financement spécial en vue du paiement des pécules des membres de leur personnel. Elle estime en particulier que l'existence d'une différence entre les deux catégories d'universités ne permet pas de justifier le traitement différencié instauré par la disposition attaquée. Plus fondamentalement, si la particularité de l'existence de liens juridiques différents entre le PATO et son université devait justifier cette différence de traitement, comment expliquer alors qu'elle ne justifie pas pareille différence en ce qui concerne le personnel académique ?

A.2.3. Le Gouvernement de la Communauté française conteste, à titre principal, que la disposition attaquée crée une discrimination tant entre les universités de la Communauté française et les universités subventionnées qu'entre les membres des personnels respectifs des unes et des autres. La disposition attaquée ne serait, selon lui, que l'exécution d'un engagement des pouvoirs publics vis-à-vis de l'ensemble des membres de la fonction publique, visant à remédier à une discrimination entre travailleurs statutaires et travailleurs salariés. Il considère aussi que la disposition attaquée ne crée pas de discrimination entre les membres des personnels des universités puisqu'elle tend à établir une égalité entre eux.

A titre subsidiaire, le Gouvernement de la Communauté française estime que la différence de traitement est légitime et justifiée, la justification de la mesure en cause étant la conséquence directe de la différence des règles de rémunération entre personnel de la fonction publique et personnel du secteur privé. En outre, dans la mesure où l'objectif poursuivi est l'égalité progressive entre les conditions de rémunération du secteur public et celles du secteur privé, la différence de traitement serait justifiée, selon l'auteur du mémoire.

A.2.4. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes dans l'affaire n° 4275 dénoncent le même amalgame déjà relevé dans leur réfutation relative à l'intérêt. Le recours en annulation ne met pas en cause le droit des travailleurs des universités de la Communauté française de bénéficier d'un pécule de vacances équivalent à celui des travailleurs des universités libres, mais il met en cause le droit des seules universités de la Communauté française de se voir allouer un montant complémentaire pour leur faciliter le paiement d'une

charge que supportent aussi, sans financement externe, les universités libres. Soutenir qu'on ne pourrait pas imposer aux universités de la Communauté française de supporter les conséquences d'une décision prise par la Communauté française pour l'ensemble de ses agents est sans pertinence, selon les parties requérantes, étant donné que les universités libres ne sont pas davantage responsables du montant du pécule de vacances qu'elles doivent payer à leur personnel. L'annulation de la disposition attaquée rétablirait l'égalité entre toutes les universités, ce qui n'empêcherait pas la Communauté française de faire le choix d'accorder à toutes les universités un montant complémentaire pour supporter les mêmes dépenses liées au pécule de vacances du personnel des universités.

Enfin, les « modes de financement particuliers pour certains types de dépenses » qu'invoque la Communauté française contredisent son argumentation. En effet, puisque les pensions du personnel des universités de la Communauté française sont entièrement supportées par l'Etat, la prise en charge par l'Etat des dépenses de pension du personnel académique et scientifique définitif des universités libres a placé celles-ci, sur ce point et pour cette partie du personnel uniquement, dans la même situation financière que les universités de la Communauté française. En ce qui concerne l'article 34 de la loi du 27 juillet 1971 sur le financement et le contrôle des institutions universitaires, l'ajout à l'allocation de fonctionnement qu'il prévoit en faveur des universités libres ne concerne que certaines de leurs dépenses (à savoir, les cotisations patronales légales) « que ne supportent pas les universités de l'Etat et pour autant que celles-ci ne prennent pas en charge les prestations sociales correspondantes ».

La disposition attaquée fait donc le contraire de ce qu'ont fait ces « modes de financement particuliers » puisqu'elle assure un financement différent entre universités libres et universités de la Communauté française pour des charges financières identiques.

A.2.5. Dans son mémoire en réponse, la partie requérante dans l'affaire n° 4276 soutient que la disposition en cause génère en soi une différence de traitement injustifiée entre les universités de la Communauté française et les universités libres : les universités libres devront financer le pécule de vacances de leur PATO sur leurs fonds propres, ce qui ne sera pas le cas des universités de la Communauté française. La disposition accorde de ce fait un privilège aux universités de la Communauté française puisqu'elles obtiennent indirectement, du fait de la disposition attaquée, une plus large marge de manœuvre dans l'affectation de leurs fonds propres.

- B -

Quant à l'intérêt

B.1. Le Gouvernement de la Communauté française conteste l'intérêt à agir des parties requérantes dans la mesure où la disposition en cause ne concernerait que les membres du personnel administratif, technique et ouvrier (ci-après : PATO) des universités de la Communauté française et non les membres du PATO des universités libres qui bénéficient déjà du pécule de vacances ou les universités libres qui financent depuis longtemps déjà ce pécule sur leurs fonds propres. Il conteste encore l'intérêt à agir de la partie requérante dans l'affaire n° 4276, soutenant que la compétence exercée en l'occurrence par la Communauté française relèverait de sa compétence relative au statut de ses agents en général et non de sa compétence en matière d'enseignement.

B.2. La disposition en cause instaure une allocation nouvelle au profit des seules universités de la Communauté française qui devront dorénavant payer un double pécule de vacances aux membres du PATO. Les universités libres qui doivent payer un double pécule de vacances à leur PATO conformément aux lois sociales applicables en matière de contrat de travail (article 38 de l'arrêté royal du 30 mars 1967 déterminant les modalités générales d'exécution des lois relatives aux vacances annuelles des travailleurs salariés) ont intérêt, au regard des articles 10, 11 et 24, § 4, de la Constitution, à attaquer la disposition d'un décret qui prévoit d'attribuer une allocation de financement nouvelle aux seules universités de la Communauté française, à l'exclusion des universités libres qui supportent jusqu'ici le paiement dudit pécule sans intervention de l'autorité publique qui les subventionne.

L'exception est rejetée.

Quant au moyen

B.3. Les parties requérantes reprochent à la disposition en cause de violer le principe d'égalité en matière d'enseignement en ce qu'elle octroie aux seules universités de la Communauté française une allocation complémentaire pour financer l'augmentation du montant du pécule de vacances attribué dorénavant aux membres de leur PATO alors que les universités libres supportent sur leurs fonds propres le paiement d'un double pécule conformément aux règles du droit du travail. Les parties requérantes considèrent que la différence de traitement en cause a pour origine les modalités d'exécution d'une décision de la Communauté française, à savoir celle d'aligner le montant du pécule de vacances payé dans le secteur public sur celui payé dans le secteur privé. Les parties requérantes reprochent à la Communauté française qui voulait tenir compte du surcoût engendré pour les universités de la Communauté française par le paiement de ce pécule majoré de ne pas avoir considéré la charge financière supportée, sans intervention de la Communauté, par les universités libres. Elles estiment que cette différence de traitement n'est en rien justifiée par la nature juridique

différente du lien qui unit le PATO au pouvoir organisateur des universités libres, d'une part, et à la Communauté française, d'autre part.

B.4. L'article 24, § 4, de la Constitution réaffirme, en matière d'enseignement, le principe d'égalité et de non-discrimination. Selon cette disposition, tous les membres du personnel sont égaux devant la loi ou le décret. Ils doivent dès lors tous être traités de manière égale, à moins qu'il n'existe entre eux des différences objectives permettant de justifier raisonnablement un traitement différent.

B.5. Bien que l'égalité de traitement des établissements d'enseignement et des membres du personnel constitue le principe, l'article 24, § 4, de la Constitution n'exclut pas un traitement différencié, à la condition que celui-ci soit fondé « sur les caractéristiques propres à chaque pouvoir organisateur ». Pour justifier, au regard du principe d'égalité et de non-discrimination, une différence de traitement entre les établissements d'enseignement et les membres du personnel des réseaux d'enseignement, il ne suffit cependant pas d'indiquer l'existence de différences objectives entre ces établissements et ces membres du personnel. Il doit encore être démontré qu'à l'égard de la matière réglée, la distinction alléguée est pertinente pour justifier raisonnablement une différence de traitement.

B.6. Les universités de l'Etat, aujourd'hui universités de communauté, sont des services publics organiques. Les universités libres sont des personnes morales de droit privé qui assument une fonction de service public.

Les membres du PATO des universités de communauté se trouvent en règle 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 PATO 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.

Toutefois, la différence de traitement dénoncée ne trouve pas son origine dans le lien qui unit le PATO à son université mais dans la décision prise par la Communauté française d'attribuer une allocation de fonctionnement supplémentaire aux seules universités de la

Communauté française afin de subvenir au surcoût né du paiement d'un pécule de vacances majoré aux membres du PATO, et ce, à l'exclusion des universités libres qui supportent, sur leurs fonds propres, le paiement du double pécule de vacances attribué aux membres du PATO, conformément aux règles du droit du travail.

B.7. Le financement des universités, dans la Communauté française, organisé par la loi du 27 juillet 1971 sur le financement et le contrôle des institutions universitaires, prévoit des allocations attribuées aux universités. Leur montant est déterminé par des calculs effectués à partir d'éléments objectifs et prévisibles, indépendamment du mode de financement de certaines dépenses particulières qui font l'objet de dispositions spécifiques, telles que le financement des éméritats et des pensions du personnel enseignant des universités libres (voir l'arrêt n° 97/2005 du 1er juin 2005).

B.8. Lorsqu'a été adoptée la loi du 27 juillet 1971, il existait une différence sensible entre les universités de l'Etat et les universités libres en ce qui concerne le montant du pécule de vacances des membres du PATO.

Les organisations syndicales ont émis des revendications afin que le pécule de vacances des agents du secteur public soit aligné sur celui des travailleurs du secteur privé. Ces revendications ont abouti, au niveau fédéral, à l'accord intersectoriel 2001-2002, mis en œuvre en ce qui concerne la Communauté française, par le protocole d'accord du 7 avril 2004. Celui-ci prévoit que le pécule de vacances pour les personnels de niveau 2, 3 et 4 sera augmenté, dès 2005, pour atteindre 70 p.c. de la rémunération brute.

B.9. C'est pour permettre aux universités de la Communauté de prendre en charge le surcoût, imprévu pour les années budgétaires 2005, 2006 et 2007, engendré par le paiement de ces péculs de vacances qu'il a été décidé de leur octroyer les moyens nécessaires à la couverture de ces charges salariales supplémentaires pour ces années budgétaires (*Doc. parl.*, Parlement de la Communauté française, 2006-2007, n° 316, n° 1, p. 6).

B.10. Il découle de ce qui précède que la disposition attaquée vise à permettre aux universités de la Communauté française de faire face, exclusivement pour les années 2005 à 2007, à une dépense nouvelle qui n'avait pu être prise en considération lors du calcul des

enveloppes globales allouées aux universités. Dès lors que cette dépense n'a été une charge nouvelle et imprévue que pour les universités de la Communauté française et que la disposition attaquée est limitée dans le temps, il n'est pas discriminatoire de n'avoir donné qu'à celles-ci les moyens de son financement.

B.11. Le moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette les 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, à l'audience publique du 11 juin 2008.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior