

Numéro du rôle : 5624
Arrêt n° 60/2014 du 3 avril 2014

A R R E T

En cause : la question préjudicielle concernant les articles XI.1 à XI.7 du décret de la Communauté flamande du 13 juillet 2001 relatif à l'enseignement-XIII-Mosaïque, posée par le Conseil d'Etat.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents A. Alen et J. Spreutels, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet et R. Leysen, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président A. Alen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt n° 223.025 du 27 mars 2013 en cause de la « Vrije Universiteit Brussel » et autres contre la Communauté flamande, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 11 avril 2013, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« Les articles XI.1 à XI.7 du décret du 13 juillet 2001 ' relatif à l'enseignement-XIII-Mosaïque ' violent-ils les articles 10, 11 et 24 de la Constitution en ce que le système d'intervention sociale visé dans ces dispositions n'est pas d'application aux institutions universitaires dans la Communauté flamande, en leur qualité d'employeur de membres du personnel dans le secteur de l'enseignement (supérieur), alors qu'il est bien applicable aux instituts supérieurs dans la Communauté flamande, en leur qualité d'employeur de membres du personnel dans le secteur de l'enseignement (supérieur) ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- la « Vrije Universiteit Brussel », dont le siège est établi à 1050 Bruxelles, boulevard de la Plaine 2, la « Katholieke Universiteit Leuven », dont le siège est établi à 3000 Louvain, Oude Markt 13, la « HUB-KUBrussel », dont le siège est établi à 1000 Bruxelles, Montagne-aux-Herbes Potagères 26, la « Universiteit Hasselt », dont le siège est établi à 3590 Diepenbeek, Agoralaan D, l'« Universiteit Antwerpen », dont le siège est établi à 2000 Anvers, Prinsstraat 13, et l'« Universiteit Gent », dont le siège est établi à 9000 Gand, Sint-Pietersnieuwstraat 25;

- le Gouvernement flamand.

La « Vrije Universiteit Brussel », la « Katholieke Universiteit Leuven », la « HUB-KUBrussel », l'« Universiteit Hasselt », l'« Universiteit Antwerpen » et l'« Universiteit Gent » ont introduit également un mémoire en réponse.

Par ordonnance du 5 février 2014, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 4 mars 2014, après avoir invité les parties à répondre, dans un mémoire complémentaire à introduire le 27 février 2014 au plus tard et dont elles échangeraient une copie dans le même délai, aux questions suivantes :

« 1. Pour la fixation des moyens financiers attribués aux universités, le décret du 14 mars 2008 relatif au financement du fonctionnement des instituts supérieurs et des universités en Flandre tient-il compte d'une manière quelconque des frais que ces dernières supportent en ce qui concerne les déplacements du personnel entre le domicile et le lieu de travail ?

2. Où en est actuellement la concertation entre le « Vlaamse Interuniversitaire Raad » et le Gouvernement flamand quant à l'indemnisation des frais supportés par les universités pour les déplacements de leur personnel entre leur domicile et leur lieu de travail ? ».

Des mémoires complémentaires ont été introduits par :

- la « Vrije Universiteit Brussel », la « Katholieke Universiteit Leuven », la « HUB-KUBrussel », l'« Universiteit Hasselt », l'« Universiteit Antwerpen » et l'« Universiteit Gent »;

- le Gouvernement flamand.

A l'audience publique du 4 mars 2014 :

- ont comparu :

. Mr. A. Wirtgen *loco* Me B. Martel, avocats au barreau de Bruxelles, pour la « Vrije Universiteit Brussel » et autres;

. Me P. Devers, avocat au barreau de Gand, pour le Gouvernement flamand;

- les juges-rapporteurs R. Leysen et F. Daoût 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 constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

La « Vrije Universiteit Brussel », la « Katholieke Universiteit Leuven », la « HUB-KUBrussel », l'« Universiteit Hasselt », l'« Universiteit Antwerpen » et l'« Universiteit Gent » ont introduit un recours en annulation auprès de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat contre l'arrêté du Gouvernement flamand du 8 juillet 2011 relatif à la prise en charge complète par l'employeur du secteur de l'enseignement des frais de transport en commun du domicile au lieu du travail et vice versa et à l'octroi d'une indemnité vélo pour la migration pendulaire.

C'est dans le cadre de cette procédure que le juge *a quo* pose la question préjudicielle précitée.

III. *En droit*

- A -

A.1.1. La « Vrije Universiteit Brussel », la « Katholieke Universiteit Leuven », la « HUB-KUBrussel », l'« Universiteit Hasselt », l'« Universiteit Antwerpen » et l'« Universiteit Gent », parties requérantes devant la juridiction *a quo*, exposent que l'arrêté du Gouvernement flamand du 8 juillet 2011 porte exécution des articles XI.2 et XI.3 du décret du 13 juillet 2001 relatif à l'enseignement-XIII-Mosaïque (ci-après : le décret Mosaïque). Elles poursuivent l'annulation de cet arrêté, dans la procédure devant la juridiction *a quo*, parce qu'il n'est pas d'application aux institutions universitaires, alors qu'il s'applique aux instituts supérieurs. Selon ces parties, ce grief vaut tout autant à l'égard des dispositions précitées du décret du 13 juillet 2001.

A.1.2. Selon les parties requérantes devant le juge *a quo*, le chapitre XI du décret Mosaïque oblige les employeurs des membres du personnel du secteur de l'enseignement, en ce compris les employeurs du personnel des instituts supérieurs, à rembourser intégralement les frais liés aux trajets effectués en transport public entre le domicile et le lieu de travail et à prendre en charge le paiement de l'indemnité vélo mensuelle (article XI.2). Les employeurs précités se voient en même temps conférer le droit de réclamer à la Communauté flamande le remboursement desdits frais de transport et indemnités vélo (article XI.3).

A.1.3. Selon les parties requérantes, les dispositions en cause ne seraient pas compatibles avec le principe d'égalité et de non-discrimination, parce que les institutions universitaires, qui interviennent tout autant dans les frais de transport des membres de leur personnel, sont exclues du champ d'application du chapitre XI du décret Mosaïque et ne peuvent obtenir le remboursement des frais de transport et des indemnités vélo qu'elles ont payés.

A.1.4. Les parties requérantes devant le juge *a quo* estiment que les institutions universitaires et les instituts supérieurs peuvent, en l'espèce, être comparés. Elles se réfèrent à la jurisprudence de la Cour, qui a comparé les deux catégories de dispensateurs d'enseignement, en particulier en ce qui concerne leur financement, ainsi qu'à la convergence croissante entre les institutions universitaires et les instituts supérieurs en Flandre.

A.1.5. Selon elles, il n'est pas contesté que les institutions universitaires et les instituts supérieurs sont traités différemment. Bien que les institutions universitaires soient exclues tant du champ d'application du décret Mosaïque que de celui de l'arrêté du Gouvernement flamand du 8 juillet 2011, elles doivent, en leur qualité d'employeur, payer à leur personnel les frais de transports en commun entre le domicile et le lieu de travail et une indemnité vélo. Elles ne peuvent toutefois pas bénéficier du remboursement de ces frais par la Communauté flamande.

A.1.6. Il n'existerait aucune justification raisonnable à cette différence de traitement. Celle-ci ne serait compatible avec le principe d'égalité et de non-discrimination que si elle était fondée sur les caractéristiques propres de chacun des pouvoirs organisateurs, ce qui implique que des différences objectives doivent exister entre les établissements concernés. Or, tel ne serait pas le cas en l'espèce. Les travaux préparatoires n'offriraient pas la moindre justification à la différence de traitement entre les institutions universitaires et les instituts supérieurs. Les parties requérantes devant la juridiction *a quo* se réfèrent également à une note du « Vlaamse Interuniversitaire Raad » du 27 mai 2010, selon laquelle il y a lieu de faire disparaître au plus vite la différence de traitement entre les institutions universitaires et les instituts supérieurs. En réponse à cette note, le ministre de l'Enseignement aurait reconnu l'existence de la différence de traitement. Il a toutefois invoqué des motifs budgétaires pour ne pas y mettre fin immédiatement.

A.1.7. Les parties requérantes devant le juge *a quo* renvoient à la jurisprudence de la Cour, selon laquelle de telles considérations budgétaires ne suffisent pas pour justifier une différence de traitement. Déjà rien qu'au regard de l'ampleur des moyens financiers que les institutions universitaires doivent consacrer à la prise en charge des frais de transports en commun entre le domicile et le lieu de travail de leur personnel et au paiement d'une indemnité vélo, il devrait être considéré que la différence de traitement est manifestement déraisonnable. Même en tenant compte des marges financières limitées de la Communauté flamande, il est en tout cas déraisonnable que les institutions universitaires ne reçoivent aucun remboursement, fût-il partiel.

A.2.1. Le Gouvernement flamand expose que le chapitre XI du décret Mosaïque instaure le système de la couverture complète des frais de transports et de l'indemnité vélo en faveur du personnel enseignant, à l'exclusion du personnel universitaire. Le chapitre XI du décret Mosaïque portait exécution de la CCT V, qui a été conclue au sein du comité de secteur X et dans la sous-section « Communauté flamande » de la section 2 du comité des services publics provinciaux et locaux, dont les universités ne faisaient pas partie. Les articles XI.2 et XI.3 du décret Mosaïque, qui prévoient le remboursement intégral des frais de transports et l'instauration d'une indemnité vélo, sont entrés en vigueur le 1er janvier 2001 en laissant toutefois subsister l'arrêté du Gouvernement flamand du 22 juillet 1993 relatif à l'intervention des employeurs du secteur de l'enseignement dans les frais de transports de leurs membres du personnel en ce qui concerne les modalités qui y sont fixées. Cet arrêté était lui aussi applicable au personnel des instituts supérieurs et non au personnel des universités. La réglementation contenue dans le décret Mosaïque s'inscrit dès lors dans le prolongement de la réglementation antérieure, qui était d'application aux mêmes catégories de membres du personnel. De surcroît, elle a aussi été mise en œuvre avant l'arrêté du Gouvernement flamand du 8 juillet 2011, sur la base d'une circulaire.

A.2.2. Le Gouvernement flamand observe que la Cour est interrogée sur une différence de traitement entre les institutions universitaires et les instituts supérieurs, et non entre les membres du personnel de ces institutions.

A.2.3.1. En ce qui concerne les institutions universitaires, le Gouvernement flamand fait valoir que deux avenants ont été approuvés le 2 février 2001, l'un portant sur le protocole du 1er avril 1999 de la CCT Enseignement IV pour l'année 1997-1998 et l'autre portant sur le protocole du 12 juillet 2000 de la CCT Enseignement V pour l'année 1999-2000. Il ressort de ces avenants et d'une note du ministre de l'Enseignement

que le Gouvernement flamand a prévu un financement complémentaire des universités en vue de couvrir le remboursement des frais de transports en commun et des indemnités vélo pour les membres du personnel des universités. A partir de l'année budgétaire 2001, le financement de base des institutions universitaires flamandes aurait été augmenté à cette fin d'un montant de 311,9 millions de francs en moyens de fonctionnement complémentaires. Le Gouvernement flamand souligne que, tandis que les instituts supérieurs bénéficient d'un mécanisme de remboursement contrôlé, les institutions universitaires reçoivent une augmentation de leurs moyens de fonctionnement.

A.2.3.2. Les parties requérantes devant le juge *a quo* considèrent que rien ne fait apparaître que l'augmentation du financement de base des universités à partir de l'année budgétaire 2000 aurait trait au remboursement ou au financement, par la Communauté flamande, des frais que les institutions universitaires supportent, en tant qu'employeur, à l'égard des membres de leur personnel qui se déplacent en transports en commun ou à vélo sur le chemin du travail. La note du ministre de l'Enseignement était un document confidentiel dont elles n'avaient pas connaissance. Il pourrait être déduit des travaux préparatoires relatifs au budget pour l'année budgétaire 2000 et à l'adaptation budgétaire pour l'année budgétaire 2001 que ces moyens ont été inscrits pour satisfaire également d'autres besoins financiers des institutions universitaires. La désignation du programme dans lequel ils ont abouti n'aurait en tout cas aucun rapport avec le financement des frais qui découlent du remboursement des frais de transport entre le domicile et le lieu de travail et de l'indemnité vélo.

A.2.3.3. Même si l'augmentation des moyens de fonctionnement des institutions universitaires servait au remboursement des frais de transport exposés par les membres du personnel des institutions universitaires, il subsisterait une différence de traitement injustifiée, puisque les instituts supérieurs peuvent demander le remboursement intégral de ces frais, alors que seul un montant forfaitaire est prévu pour les institutions universitaires. L'argument relatif à l'adaptation des allocations de fonctionnement des institutions universitaires est en tout cas sans objet depuis l'entrée en vigueur du décret du 14 mars 2008 relatif au financement du fonctionnement des instituts supérieurs et des universités en Flandre, qui prévoit des paramètres de financement identiques pour les instituts supérieurs et pour les universités.

A.2.4.1. Le Gouvernement flamand conclut que, du point de vue financier, les institutions universitaires ne sont pas traitées autrement que les instituts supérieurs. La différence de traitement réside simplement dans la manière dont les moyens prévus pour le paiement des frais de transport et des indemnités vélo sont mis à disposition. Cette différence semble plus favorable pour les institutions universitaires flamandes, puisqu'elles jouissent d'une plus grande autonomie de gestion.

A.2.4.2. Les parties requérantes devant le juge *a quo* répondent que la différence de traitement a été expressément confirmée par le Conseil d'Etat et qu'elle ne peut plus être remise en cause. La simple allégation que des moyens complémentaires ont été donnés aux institutions universitaires ne change rien au constat que les institutions universitaires sont effectivement traitées autrement que les instituts supérieurs.

A.2.4.3. Elles ne voient pas non plus en quoi leur plus grande autonomie de gestion serait pertinente. En effet, il n'est pas contesté que les institutions universitaires sont obligées d'intervenir dans les frais de déplacements entre le domicile et le lieu de travail de leur personnel. En outre, cette plus grande autonomie de gestion n'enlèverait rien au caractère discriminatoire des dispositions en cause.

A.2.5.1. En ordre subsidiaire, le Gouvernement flamand soutient que, dans la mesure où la question préjudicielle concernerait les membres du personnel, les parties requérantes devant le juge *a quo* doivent comparer l'ensemble des interventions sociales.

A.2.5.2. Les parties requérantes devant le juge *a quo* répondent que la question préjudicielle ne tend pas à comparer les membres du personnel des universités à ceux des instituts supérieurs. La comparaison concerne, en effet, les universités et les instituts supérieurs.

A.3.1. Les parties requérantes devant la juridiction *a quo* estiment que la première question posée par la Cour, à savoir si, pour la fixation des moyens financiers attribués aux universités, le décret du 14 mars 2008 relatif au financement du fonctionnement des instituts supérieurs et des universités en Flandre tient compte d'une manière quelconque des frais que ces dernières supportent en ce qui concerne les déplacements du personnel entre le domicile et le lieu de travail, appelle une réponse négative. Le décret précité ne prévoit en aucune manière une intervention financière dans les frais que supportent les établissements universitaires pour le personnel qui se déplace en transports en commun ou à vélo entre le domicile et le lieu de travail. Seuls les

instituts supérieurs bénéficient encore d'un financement complémentaire, parallèlement à ce que prévoit le décret du 14 mars 2008. Selon ces parties, du fait de l'intégration dans les universités des formations académiques dispensées par les instituts supérieurs, la différence de traitement en cause peut encore moins être justifiée qu'auparavant : les établissements universitaires pourront prétendre, pour les membres de leur personnel du cadre dit d'intégration, au remboursement intégral, par la Communauté flamande, des frais liés aux déplacements entre le domicile et le lieu de travail en transports en commun ou à vélo. Selon elles, on n'aperçoit pas pourquoi ce même régime ne peut pas s'appliquer aux membres du personnel des établissements universitaires qui n'ont pas dû être intégrés dans leurs effectifs.

A.3.2. Le Gouvernement flamand renvoie à une note technico-financière rédigée par son département Enseignement et Formation, jointe à son mémoire complémentaire. Cette note expose que l'article 6 du décret du 7 décembre 2001 relatif au financement des universités en Communauté flamande et aux dispositions connexes fixe, pour chaque université, pour les années 2001 à 2004, un montant forfaitaire d'allocations de fonctionnement et des moyens complémentaires d'allocations de fonctionnement. Ces allocations de fonctionnement complémentaires sont notamment destinées à rembourser les frais de déplacement entre le domicile et le lieu de travail. Le décret du 14 mars 2008 ne contient pas d'article spécifique prévoyant des allocations spécifiques de fonctionnement permettant aux universités de financer entre autres les frais de déplacements entre le domicile et le lieu de travail. Ces frais doivent être supportés par les allocations de fonctionnement globales. Il ressort toutefois d'une comparaison de l'ensemble des allocations de fonctionnement accordées aux universités pour les années budgétaires 2001 à 2008 que, sous le nouveau régime financier, les universités perçoivent davantage de moyens qu'avant l'année budgétaire 2001. Par conséquent, les frais supplémentaires résultant du remboursement des déplacements entre le domicile et le lieu de travail restent couverts.

A.4. En réponse à la seconde question de la Cour sur l'état actuel de la concertation entre le « Vlaamse Interuniversitaire Raad » et le Gouvernement flamand quant au remboursement des frais supportés par les universités pour les déplacements de leur personnel entre le domicile et le lieu de travail, tant les parties requérantes devant la juridiction *a quo* que le Gouvernement flamand déclarent qu'il a été décidé d'attendre les arrêts de la Cour et du Conseil d'Etat avant de poursuivre cette concertation.

- B -

B.1. La question préjudicielle concerne la compatibilité des articles XI.1 à XI.7 du décret du 13 juillet 2001 relatif à l'enseignement-XIII-Mosaïque (ci-après : le décret Mosaïque) avec les articles 10, 11 et 24 de la Constitution. Ces dispositions sont libellées de la manière suivante :

« Article XI.1er. § 1er. Le présent chapitre s'applique aux :

1° membres du personnel visés au décret du 27 mars 1991 relatif au statut de certains membres du personnel de l'enseignement communautaire;

2° membres du personnel visés au décret du 27 mars 1991 relatif au statut de certains membres du personnel de l'enseignement subventionné et des centres subventionnés d'encadrement des élèves;

3° membres du personnel visés au décret du 13 juillet 1994 relatif aux instituts supérieurs en Communauté flamande;

[...]

Article XI.2. Les membres du personnel visés à l'article XI.1er ont droit, selon les modalités déterminées par le Gouvernement flamand, au remboursement total des frais de transports en commun de la migration pendulaire et à une allocation vélo mensuelle, à charge de l'employeur.

Article XI.3. Selon les modalités déterminées par le Gouvernement flamand, les frais de déplacement et les allocations vélo portés par l'employeur, sont remboursés par le Ministère de la Communauté flamande.

Article XI.4. A l'article 3 du décret du 31 juillet 1990 relatif à l'enseignement-II, modifié par les décrets des 28 avril 1994 et 21 décembre 1994, sont apportées les modifications suivantes :

1° au § 2, quatrième alinéa, les mots ‘ ainsi que réduits de la subvention visée au § 4 ’, insérés par le décret du 21 décembre 1994, sont supprimés;

2° le § 4, inséré par le décret du 21 décembre 1994, est abrogé.

Article XI.5. Les réglementations suivantes sont abrogées :

1° l'article 34 du décret du 15 décembre 1993 relatif à l'enseignement-V, modifié par le décret du 21 décembre 1994;

2° l'article 67, § 3, du décret du 25 février 1997 relatif à l'enseignement fondamental, inséré par le décret du 14 juillet 1998.

Article XI.6. Les interventions dans les frais de transport des membres du personnel visées à l'article 10 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 22 juillet 1993 relatif à l'intervention des employeurs du secteur de l'enseignement dans les frais de transport de leurs membres du personnel, sont payées au même moment que l'avance sur les moyens de fonctionnement de l'année scolaire suivante, pour autant que la demande de remboursement ne soit pas frauduleuse et soit introduite auprès du Ministère de la Communauté flamande au plus tard le 10 décembre après l'année scolaire à laquelle se rapporte le remboursement.

Article XI.7. Les dispositions du présent chapitre entrent en vigueur le 1er janvier 2001, sauf :

1° l'article XI.6, qui produit ses effets le 1er septembre 1998;

2° l'article XI.5, qui produit ses effets le 1er mars 2001 ».

B.2. La juridiction *a quo* demande si les dispositions en cause sont compatibles avec le principe d'égalité et de non-discrimination dans la mesure où, conformément à l'article XI.3 en cause, le ministère de la Communauté flamande rembourse les frais de déplacement et les indemnités vélo supportés par les instituts supérieurs en tant qu'employeurs, alors qu'il n'en

va pas de même pour les frais de déplacement et les indemnités vélo supportés par les universités.

B.3. La Cour est invitée à comparer deux catégories d'employeurs : d'une part, les instituts supérieurs, auxquels le ministère de la Communauté flamande rembourse les frais de déplacement et les indemnités vélo qu'ils sont tenus de payer aux membres de leur personnel et, d'autre part, les universités qui ne peuvent bénéficier de ce régime de remboursement.

B.4.1. Dans l'exposé des motifs du projet de décret ayant donné lieu au décret Mosaïque, les dispositions en cause ont été justifiées de la manière suivante :

« En vertu de la CCT Enseignement V, les frais de déplacement en transports en commun entre le domicile et le lieu de travail sont intégralement remboursés (au lieu de la moitié). A partir de cette date, une indemnité vélo est également prévue. Les directions d'établissement reçoivent, pour cette intervention sociale, un montant qui s'ajoute au budget de fonctionnement. Le décret-programme accompagnant le budget 2001 initial prévoyait à cet effet déjà une allocation de base séparée. Le présent chapitre fournit un fondement juridique décretaal aux mesures réglementaires relatives aux interventions sociales.

Pour permettre un passage en souplesse vers le nouveau système, l'article XI.6 prévoit la possibilité d'introduire les demandes de remboursement des interventions de l'employeur selon l'ancien système, pour autant qu'il n'y ait pas de fraude ni de *dol* » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2000-2001, n° 729/1, p. 40).

B.4.2. Devant la commission compétente du Parlement flamand, le ministre de l'Enseignement a déclaré :

« Le projet de décret établit également un fondement décretaal pour la disposition de la CCT Enseignement V relative aux frais de déplacement. Par l'effet de cette disposition, les frais de déplacement en transports en commun entre le domicile et le lieu de travail sont remboursés à 100 % au lieu de 50 %. Il instaure également une indemnité vélo, comme c'était déjà le cas auparavant pour les fonctionnaires du ministère de la Communauté flamande » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2000-2001, n° 729/9, p. 5).

B.4.3. Il ressort des travaux préparatoires précités que les dispositions en cause donnent exécution au protocole « des négociations 1999-2000 qui ont été menées les 19, 22 et 23 mai 2000 concernant la programmation sociale sectorielle pour le secteur 'Enseignement' de la Communauté flamande », aussi appelé CCT Enseignement V, que le Gouvernement flamand

et les organisations syndicales représentatives ont conclu le 12 juillet 2000 (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2000-2001, n° 729/1, p. 3). En vertu du point I de cette convention, celle-ci « concerne les membres du personnel qui, en vertu de l'article 127, § 1er, de la Constitution, relèvent de la compétence des communautés », en ce compris « les membres du personnel visés par le décret du 13 juillet 1994 relatif aux instituts supérieurs en Communauté flamande ». Le point I précité précise toutefois qu'« un protocole 1999-2000 séparé [sera] négocié pour les membres du personnel des universités ».

B.4.4. Le point III.4 de la convention précitée dispose :

« Pour les membres du personnel visés au point I, il est prévu, à compter du 1.1.2001, le remboursement intégral des frais de déplacement en transports en commun entre le domicile et le lieu de travail ainsi qu'une intervention pour les déplacements à vélo.

Un montant de 110,0 millions est prévu à cet effet, auquel s'ajoute le montant de la provision dans le budget en 2000 de l'enseignement subventionné et un montant équivalent pris sur les dotations de l'enseignement communautaire.

L'ensemble des moyens financiers, soit un total de 189,4 millions, est inscrit dans une allocation de base séparée et réparti en fonction du nombre d'heures de cours/périodes professeurs par pouvoir organisateur ».

B.5. La différence de traitement entre les catégories mentionnées en B.3 repose sur un critère objectif, à savoir la nature de l'établissement d'enseignement qui, en tant qu'employeur, doit payer les frais de déplacement et les indemnités vélo aux membres de son personnel.

B.6. Dans la mesure où les dispositions en cause prévoient le remboursement, par le ministère de la Communauté flamande, des frais de déplacement en transports en commun entre le domicile et le lieu de travail et de l'indemnité vélo que les employeurs sont tenus de payer, en vertu des dispositions en cause, aux membres de leur personnel mentionnés dans l'article XI.1 du décret Mosaïque, le critère de distinction est pertinent. Les membres du personnel des universités ne sont en effet pas mentionnés dans l'article X.1 précité, de sorte qu'en vertu des dispositions en cause, les universités ne doivent pas payer les frais de déplacement en transports commun entre le domicile et le lieu de travail et l'indemnité vélo mensuelle aux membres de leur personnel.

B.7.1. Ce qui précède n'empêche pas qu'au moment de l'adoption des dispositions en cause, les universités devaient également prendre à leur charge certains frais de déplacement en transports en commun entre le domicile et le lieu de travail ainsi que de l'indemnité vélo. En vertu des articles 104 et 120 du décret du 12 juin 1991 relatif aux universités en Communauté flamande, tels qu'ils s'appliquaient avant d'être respectivement remplacés et modifiés par les articles 8 et 9 du décret du 30 juin 2006 contenant diverses mesures d'accompagnement de l'ajustement du budget 2006, les membres du personnel avaient droit aux mêmes indemnités et allocations que celles qui étaient octroyées aux membres du personnel de la Communauté flamande, parmi lesquelles une indemnité pour les déplacements entre le domicile et le lieu de travail.

Le protocole « des négociations qui ont été menées le 23 janvier 2001 concernant un accord de programmation sectorielle pour les années 1997-1998 dans le secteur 'Enseignement' de la Communauté flamande » conclu par le Gouvernement flamand et les organisations syndicales représentatives le 2 février 2001 dispose de surcroît en son point 4 :

« Le régime de remboursement des frais de transports en commun entre le domicile et le lieu de travail, tel qu'il s'applique déjà à l'heure actuelle pour les fonctionnaires de la Communauté flamande, et de paiement d'une indemnité vélo est également d'application, à compter du 1er janvier 2001, aux membres du personnel des universités. A cet effet, le Gouvernement flamand procure aux universités les moyens financiers nécessaires ».

B.7.2. Le décret du 22 décembre 2000 contenant le budget général des dépenses de la Communauté flamande pour l'année budgétaire 2001 a prévu un crédit non dissocié de 383 millions dans le programme 71.2 et l'allocation de base 1226, pour le « renforcement du financement de base des universités ».

Dans une note référencée VR/2001/1901/DOC 0036 du ministre de l'Enseignement adressée au Gouvernement flamand – qui est jointe au mémoire du Gouvernement flamand –, il était proposé que le Gouvernement flamand donne son approbation au protocole du 2 février 2001 précité. Il en ressort que le montant mentionné plus haut était notamment destiné au financement des frais de déplacement en transports en commun et de l'indemnité vélo. La note explique à cet égard ce qui suit :

« De plus, la Communauté flamande impose également un certain nombre de mesures que les universités doivent mettre en œuvre. Le budget 2001 augmente le financement de base

des universités de 383 millions. Ce montant est ajouté à l'enveloppe globale destinée aux universités dans laquelle elles pourront notamment puiser les moyens financiers nécessaires pour couvrir les frais supplémentaires que représente le fait d'offrir à leur personnel la gratuité des transports en commun. [...]

L'incidence financière des points convenus est limitée tant pour les universités que pour la Communauté flamande. Comme il a déjà été mentionné, le budget 2001 prévoit une augmentation de l'enveloppe destinée aux universités, pour couvrir notamment le coût que représente le remboursement des frais de transports en commun ».

B.7.3. Le décret du 6 juillet 2001 ajustant le budget général des dépenses de la Communauté flamande pour l'année budgétaire 2001 a partiellement transféré ce montant dans le programme 33.2 « Enseignement universitaire ».

Dans les travaux préparatoires du décret précité du 6 juillet 2001, il est dit à ce sujet ce qui suit :

« En ce qui concerne les universités, on constate une augmentation consécutive à la réforme du financement des universités, conformément à la décision du Gouvernement flamand de la mi-juillet 2000. Cette augmentation est toutefois compensée sur le secteur de la recherche scientifique » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2000-2001, n° 17/1-A, p. 64).

Dans l'exposé relatif au programme 33.2 « Enseignement universitaire », il est dit :

« Les modifications des moyens de fonctionnement par rapport aux crédits initiaux sont imputables aux adaptations effectuées en fonction du nouveau régime de financement. Ces dernières adaptations sont compensées sur les crédits figurant dans la DO (division organique) 71, PR 2, AB 12.26, destinés au renforcement du financement de base des universités. La compensation effectuée sur ce crédit concerne non seulement l'augmentation des moyens de fonctionnement mais également l'augmentation des interventions financières légales et conventionnelles des employeurs et les subsides accordés à certains établissements de l'enseignement postinitial, de la recherche scientifique et des services scientifiques.

Au cours des quatre prochaines années (jusqu'en 2004), les dotations de financement accordées aux universités flamandes augmentent de 250 millions de francs belges. Le but est qu'en 2004, un total de 2 milliards soit réparti de manière adéquate (un milliard pour les moyens de fonctionnement actuels et un milliard de moyens de fonctionnement complémentaires) » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2000-2001, n° 17/1-A, p. 72).

B.7.4. La réforme du financement des universités, dont il est question dans les travaux préparatoires cités en B.7.3, a été réglée par le décret du 7 décembre 2001 relatif au financement des universités en Communauté flamande et aux dispositions connexes.

L'article 130 du décret du 12 juin 1991 relatif aux universités dans la Communauté flamande, remplacé par l'article 6 du décret précité du 7 décembre 2001 dispose que, pour les années 2001, 2002, 2003 et 2004, l'allocation de fonctionnement des universités se compose comme suit :

- « 1° un montant forfaitaire tel que fixé au § 2;
- 2° un montant supplémentaire tel que fixé au § 3 complétant le montant forfaitaire;
- 3° un montant pour les formations académiques continues tel que fixé au § 4;
- 4° des moyens complémentaires alloués en vertu d'un mémorandum d'accord entre le Gouvernement flamand et les autorités universitaires, dont le montant à répartir est fixé au § 5 ».

Le crédit mentionné en B.7.2, qui avait été ajouté aux moyens de fonctionnement des universités comme il ressort de ce qui est mentionné en B.7.3, fait partie de l'allocation de fonctionnement fixée à l'article 130 du décret du 12 juin 1991.

B.8.1. Il résulte de ce qui précède que, même si les frais de déplacement et les indemnités vélo supportés par les universités n'ont pas été remboursés par le ministère de la Communauté flamande en vertu des dispositions en cause, une augmentation générale des moyens de fonctionnement alloués aux universités avait été prévue depuis l'année budgétaire 2001, afin de supporter notamment le coût résultant, pour les universités, du remboursement aux membres de leur personnel des frais de déplacement en transports en commun et du paiement d'une indemnité vélo.

B.8.2. Compte tenu de ce qui précède, la différence de traitement mentionnée en B.2 était raisonnablement justifiée lors de l'élaboration du décret du 13 juillet 2001.

B.9.1. Les parties requérantes devant le Conseil d'Etat font toutefois encore valoir que depuis d'adoption des dispositions en cause, le régime de financement des universités et des instituts supérieurs a été profondément modifié, ce qui impliquerait que, à tout le moins dans ce contexte modifié, les dispositions en cause pourraient ne plus être justifiées à l'heure actuelle.

B.9.2. Par décret du 14 mars 2008 relatif au financement du fonctionnement des instituts supérieurs et des universités en Flandre, le législateur décrétole a instauré un nouveau système de financement pour l'enseignement supérieur.

B.9.3. Il ressort des documents produits devant la Cour que, dans le prolongement de ce nouveau régime, la différence de traitement entre les instituts supérieurs et les universités concernant le remboursement des frais de déplacement entre le domicile et le lieu de travail a été examinée au sein du « Vlaamse Interuniversitaire Raad » (Conseil interuniversitaire flamand), qui a ensuite soumis le problème au ministre de l'Enseignement.

B.9.4. Dans sa réponse du 28 juin 2011 adressée au « Vlaamse Interuniversitaire Raad », le ministre compétent déclare :

« Je suis d'accord avec vous que la différence de traitement entre les universités et les instituts supérieurs, certainement au sein de l'enseignement supérieur tel qu'il existe à l'heure actuelle, est de plus en plus difficile à justifier. Toutefois, vous faites vous-même référence, dans votre courrier à la marge financière étroite de l'autorité flamande. Cette marge financière limitée n'a pas permis de faire figurer la question du remboursement aux universités des déplacements domicile-lieu de travail dans les négociations de la CCT III Enseignement supérieur. Depuis le début des négociations, il était en effet patent qu'il s'agirait d'une CCT neutre du point de vue budgétaire. Le problème du remboursement des déplacements domicile-lieu de travail aux universités peut être discuté au cours des concertations concernant la CCT IV Enseignement supérieur ».

B.9.5. Le 13 décembre 2013, le Gouvernement flamand, les organisations syndicales représentatives et les directions d'établissements de l'enseignement supérieur ont conclu, pour les années 2012, 2013 et 2014, un accord de programmation sectorielle pour le secteur « Enseignement supérieur » de la Communauté flamande (CCT IV). Cet accord ne contient toutefois aucune réglementation concernant les déplacements entre le domicile et le lieu de travail du personnel.

B.10.1. Selon l'article 6, § 3, du décret du 14 mars 2008 précité, les dépenses relatives aux interventions sociales en faveur du personnel des instituts supérieurs et des universités rémunéré à charge de l'allocation de fonctionnement peuvent être imputées sur l'allocation de fonctionnement.

B.10.2. Cependant, comme le décret du 13 juillet 2001 est également resté applicable, les instituts supérieurs, contrairement aux universités, peuvent récupérer intégralement les frais de déplacement entre le domicile et le lieu de travail auprès des autorités publiques et peuvent dès lors recourir à une source de financement supplémentaire, outre celle que prévoit le décret du 14 mars 2008. Selon l'exposé des motifs du projet de décret ayant donné lieu au décret du 13 juillet 2001, les directions d'établissement reçoivent, pour les interventions sociales en question, un montant qui s'ajoute au budget de fonctionnement (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2000-2001, n° 729/1, p. 40).

B.10.3. Il convient de constater que des différences entre les universités et les instituts supérieurs perdurent en ce qui concerne le paiement des interventions sociales pour les déplacements entre le domicile et le lieu de travail. Alors que le décret du 13 juillet 2001 impose aux instituts supérieurs de rembourser intégralement ces frais à leur personnel, les articles 104, § 1er, et 120*bis* du décret du 12 juin 1991 relatif aux universités dans la Communauté flamande laissent aux directions des universités le soin de fixer l'indemnité pour de tels frais. Ce constat n'empêche pas qu'il ressort des documents produits devant la Cour que les universités sont tenues de rembourser certains frais de déplacement entre le domicile et le lieu de travail. De plus, les universités font valoir qu'elles souhaitent naturellement indemniser intégralement leur personnel, de la même manière que le personnel des instituts supérieurs, en ce qui concerne les frais de déplacement entre le domicile et le lieu de travail, si les autorités publiques mettent à leur disposition, comme pour les instituts supérieurs, les moyens financiers nécessaires à cet effet. Par conséquent, l'absence de cette égalité de traitement représente, dans le contexte actuel de l'enseignement supérieur, dans lequel un rapprochement très poussé a eu lieu entre les universités et les instituts supérieurs, un désavantage concurrentiel pour les universités en leur qualité d'employeur.

B.11. Il ressort de ce qui est exposé plus haut que, même s'il existait, au moment de l'adoption du décret du 13 juillet 2001, une justification raisonnable à la différence de traitement visée en B.2, ce n'est désormais plus le cas.

L'article XI.3 du décret du 13 juillet 2001 n'est dès lors pas compatible avec les articles 10, 11 et 24 de la Constitution, en ce que les frais de transport et les allocations vélo supportés par les instituts supérieurs sont remboursés par la Communauté flamande, tandis qu'un tel régime n'existe pas pour les universités.

B.12. Le maintien des effets doit être considéré comme une exception à la nature déclaratoire de l'arrêt rendu au contentieux préjudiciel. Des motifs sérieux peuvent toutefois justifier qu'un délai soit laissé au législateur pour légiférer à nouveau, ce qui a pour conséquence qu'une norme inconstitutionnelle demeure applicable pendant une période transitoire.

La complexité du processus de rapprochement entre les universités et les instituts supérieurs, d'une part, et les effets budgétaires qui ont été soulignés en B.9.4, d'autre part, justifient en l'espèce qu'un délai raisonnable soit accordé au législateur décréteil en vue de remédier à l'inconstitutionnalité constatée.

B.13. Il résulte de ce qui précède que la question préjudicielle appelle une réponse positive, mais que les effets des dispositions en cause doivent être maintenus jusqu'au 31 décembre 2014 au plus tard.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article XI.3 du décret de la Communauté flamande du 13 juillet 2001 relatif à l'enseignement-XIII-Mosaïque viole les articles 10, 11 et 24 de la Constitution en ce que les frais de déplacement et les indemnités vélo supportés par les instituts supérieurs sont remboursés par la Communauté flamande tandis qu'un tel régime n'existe pas pour les universités.

Les effets de cette disposition sont maintenus jusqu'à ce que le législateur décréte l'adoption de nouvelles dispositions et au plus tard jusqu'au 31 décembre 2014.

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 constitutionnelle, à l'audience publique du 3 avril 2014.

Le greffier,

Le président,

F. Meerschaut

A. Alen