# Cour constitutionnelle (Cour d'Arbitrage): Arrêt du 3 avril 2014 (Belgique). RG 60/2014

* Date : 03-04-2014
* Langue : Français
* Section : Jurisprudence
* Source : Justel F-20140403-4
* Numéro de rôle : 60/2014

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) ? ».
(...)
III. En droit
(...)
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 décrétal 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 décrétal 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 payement 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 oeuvre. 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 décrétal 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 120bis 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 décrétal 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 décrétal adopte 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,
F. Meersschaut
Le président,
A. Alen