

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 93.104 du 6 février 2001

A. 58.672/G-45

62.236/G-46

67.137/G-47

En cause : Walter MISSORTEN,
demeurant à MERCHTEM,
Weyenberg 28

contre :

la Vrije Universiteit Brussel (V.U.B.),
ayant élu domicile chez
Me P. LEFRANC, avocat,
ayant son cabinet à GAND,
Koning Albertlaan 128.

**LE CONSEIL D'ETAT,
ASSEMBLEE GENERALE DE LA SECTION D'ADMINISTRATION,**

Vu la requête introduite le 28 juin 1994 par laquelle Walter MISSORTEN demande l'annulation des décisions suivantes du conseil d'administration de la Vrije Universiteit Brussel (V.U.B.) :

- la décision du 29 mars 1994 qui constate que l'activité accessoire du requérant en tant que réviseur d'entreprises dépasse deux demi-journées par semaine,
- la décision du 31 mai 1994 qui fixe la charge du requérant en qualité de membre du personnel académique autonome (P.A.A.) à 70 % d'une charge complète, c'est-à-dire sept demi-jours par semaine (A. 58.672);

Vu la requête introduite le 8 février 1995 par laquelle Walter MISSORTEN demande l'annulation des décisions du conseil d'administration de la V.U.B. du 22 novembre 1994 :

la première décision qui

- constate que les activités accessoires du requérant en tant que réviseur de banques et d'entreprises absorbent une grande partie de son temps et dépassent le volume de deux demi-journées par semaine,
 - fixe le caractère à temps partiel de la charge du requérant en qualité de membre du P.A.A. sur la base de sa disponibilité à temps partiel pour l'établissement et lui accorde l'autorisation d'exercer ses activités accessoires en tant que réviseur de banques et d'entreprises,
- et la seconde qui fixe la charge du requérant pour l'année académique 1994-1995 en qualité de membre du P.A.A. à temps partiel à 70 % d'une charge complète, c'est-à-dire sept demi-jours par semaine (A. 62.236);

Vu la requête introduite le 12 janvier 1996 par laquelle Walter MISSORTEN demande l'annulation des décisions suivantes du collège administratif de la V.U.B. :

- la décision du 10 octobre 1995 qui :
 - constate que les activités accessoires du requérant en tant que réviseur d'entreprises absorbent une grande partie de son temps et dépassent le volume de deux demi-journées par semaine,
 - fixe, pour l'année académique 1995-1996, le caractère à temps partiel de la charge du requérant en qualité de membre du P.A.A. sur la base de sa disponibilité à temps partiel pour l'établissement et lui accorde l'autorisation d'exercer ses activités en tant que réviseur d'entreprises,
- la décision du 21 novembre 1995 qui fixe la charge du requérant pour l'année académique 1995-1996 en qualité de membre du P.A.A. à temps partiel à 70 % d'une charge complète, c'est-à-dire sept demi-jours par semaine (A. 67.137);

Vu l'arrêt n° 49.284 du 27 septembre 1994 rejetant la demande de suspension dans l'affaire A. 58.672;

Vu l'arrêt n° 53.473 du 31 mai 1995 rejetant la demande de suspension dans l'affaire A. 62.236;

Vu l'arrêt n° 59.554 du 8 mai 1996 rejetant la demande de suspension dans l'affaire A. 67.137;

Vu l'arrêt n° 83.410 du 9 novembre 1999 posant à la Cour d'arbitrage une question préjudicielle relative à l'article 75 du décret de la Communauté flamande du 12 juin 1991 relatif aux universités dans la Communauté flamande;

Vu l'arrêt n° 120/2000 de la Cour d'arbitrage du 16 novembre 2000 concernant l'article 75 du décret de la Communauté flamande du 12 juin 1991 relatif aux universités dans la Communauté flamande;

Vu l'ordonnance du 22 décembre 2000 fixant l'affaire à l'audience du 23 janvier 2001 à 14h30;

Entendu M. G. VAN HAEGENDOREN, conseiller d'Etat, en son rapport;

Entendu, en leurs observations, Me. R. ROMBAUT, avocate, comparaissant pour le requérant, et Me P. LEFRANC, avocat comparaissant pour la partie adverse;

Entendu M. R. VAN DER GUCHT, premier auditeur-chef de section, en son avis conforme;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les éléments suivants sont utiles à l'examen de la cause :

1. Le requérant est professeur à la Vrije Universiteit Brussel (V.U.B.), initialement avec une charge à temps plein.

2. Les organes de gestion de la V.U.B. estiment en 1994 et 1995 que les activités accessoires du requérant en tant que réviseur de banques et d'entreprises dépassent le volume de deux demi-journées par semaine. En vertu de l'article 75 du décret du 12 juin 1991 relatif aux universités dans la Communauté flamande, les décisions contestées des 31 mai 1994, 22 novembre 1994 et 21 novembre 1995, déterminent que la charge du requérant devient d'office une charge à temps partiel, respectivement, pour les années académiques 1993-1994, 1994-1995 et 1995-1996. Durant ces années académiques, le requérant est professeur extraordinaire avec une charge de 70 %.

3. Depuis l'année académique 1996-1997, le requérant est à nouveau professeur ordinaire à la V.U.B. Le 10 décembre 1996, le collège administratif de la V.U.B. décide en outre, après examen de la disponibilité de l'intéressé pour l'université, d'autoriser le requérant à exercer les activités accessoires de réviseur d'entreprises pour l'année académique 1996-1997. Il ressort de publications au Moniteur belge des 20 décembre 1997, 22 décembre 1998, 25 décembre 1999 et 15 décembre 2000 que le collège administratif de la V.U.B. a chaque fois accordé la même autorisation au requérant pour les années académiques 1997-1998, 1998-1999, 1999-2000 et 2000-2001;

Considérant qu'en l'espèce, il s'agit de contestations concernant l'établissement de la charge du

requérant pour les années académiques 1993-1994, 1994-1995 et 1995-1996 sur lesquelles la partie défenderesse devait statuer et a statué en application des normes énoncées à l'article 75 du décret du 12 juin 1991 relatif aux universités dans la Communauté flamande (dénommé ci-après également : le décret sur les universités);

Considérant que la partie défenderesse est une université libre subventionnée, constituée à la suite d'une initiative privée; qu'en ce qui concerne la nature de la relation de travail entre une institution et son personnel, celle existant entre les deux parties procède en principe d'un contrat, de sorte que le rapport de droit entre les parties est de nature contractuelle, même si leur liberté contractuelle a été limitée par l'autorité compétente par des dispositions générales et impersonnelles auxquelles elles ne peuvent librement déroger; que même une limitation sévère de la liberté contractuelle des parties n'implique pas que le rapport entre les parties perd son caractère contractuel, dès lors que ce rapport résulte d'un contrat de travail;

Considérant que le requérant relève qu'il a été désigné statutairement comme membre du personnel de la partie défenderesse par décision du 24 octobre 1979; qu'à son sens, cette désignation unilatérale s'est effectuée sur la base d'un statut établi par la partie défenderesse en exécution de l'article 41 de la loi du 27 juillet 1971, tel qu'il s'énonçait à l'époque, qui imposait aux institutions universitaires subventionnées par l'Etat l'obligation d'élaborer pour leur personnel un statut équivalent à celui des universités de l'Etat; que selon le requérant, la décision qui le désigne "ne peut aucunement être interprétée comme un contrat de travail";

Considérant, en ce qui concerne la loi du 27 juillet 1971 sur le financement des universités, que les institutions universitaires et le personnel visé à l'article 41, ancien, de la loi du 27 juillet 1971 précitée demeurent liés par un contrat de travail, même si le statut visé dans cet article 41 a été établi; que la relation de travail entre le requérant et la partie défenderesse est née, sous l'empire de l'article 41 de la loi du 27 juillet 1971, d'un contrat;

Considérant, en ce qui concerne le décret sur les universités du 12 juin 1991, que, pas plus que la loi du 27 juillet 1971 précitée, ce décret n'a autorisé les universités à engager du personnel dans le cadre d'un acte unilatéral; que le décret du 12 juin 1991 n'étaye en rien la thèse selon laquelle le législateur décrétal aurait voulu donner, à compter de l'entrée en vigueur du décret sur les universités, un statut de droit public aux membres du personnel des universités libres et aurait accordé à l'autorité universitaire le pouvoir d'engager son personnel dans le cadre d'un acte unilatéral; que rien dans le texte de ce décret n'indique que le législateur décrétal avait l'intention de revenir sur le caractère contractuel que présentait la relation juridique du personnel en question;

Considérant qu'en ce qui concerne la compétence du Conseil d'Etat de connaître des présents recours, le requérant allègue que, dans les trois arrêts interlocutoires concernant la suspension, le Conseil a estimé qu'il était compétent, du moins à première vue, pour statuer; que pour le requérant, le Conseil violerait le droit à la sécurité juridique ou le principe de confiance s'il se déclarait à présent incompetent; que le requérant paraît également y percevoir une violation de l'article 13 de la

Constitution qui dispose que nul ne peut être distrait, contre son gré, du juge que la loi lui assigne;

Considérant que les arrêts interlocutoires prononcés dans les présents recours ont chaque fois rejeté la suspension pour cause d'absence de préjudice grave difficilement réparable; que dans les arrêts interlocutoires constatant qu'il n'a pas été satisfait à l'une des conditions fondamentales pour que soit accueillie la demande de suspension, il n'est pas nécessaire de statuer sur les exceptions éventuellement soulevées par les parties, a fortiori d'en soulever d'office; que le silence du Conseil d'Etat concernant sa compétence dans un tel arrêt interlocutoire ne peut dès lors aucunement porter à conclure quant au sort qui sera réservé ultérieurement à ces exceptions lors de l'examen au fond; que l'exception d'incompétence du Conseil d'Etat est d'ordre public et peut être soulevée à chaque stade de la procédure, même d'office;

Considérant que le principe de confiance peut être défini comme l'un des principes de bonne administration en vertu duquel le citoyen doit pouvoir se fier à une ligne de conduite constante de l'autorité ou à des concessions ou des promesses que les pouvoirs publics ont faites dans le cas concret; que ce principe concerne l'intervention de l'administration active et non celle d'une juridiction; qu'il ne peut en aucun cas amener le Conseil d'Etat à se déclarer compétent à l'encontre des dispositions constitutionnelles et légales qui fixent la compétence des juridictions;

Considérant que la sécurité juridique est précisément sauvegardée lorsqu'il est statué sur la question de la compétence du Conseil par l'assemblée générale de la section d'administration en application de l'article 92 des lois coordonnées sur le Conseil

d'Etat, et ce en vue d'assurer l'unité de la jurisprudence;

Considérant que l'on voit mal comment un arrêt qui résout cette question de droit serait contraire à la garantie offerte par l'article 13 de la Constitution d'où il résulte que toutes les personnes se trouvant dans la même situation ont le droit d'être jugées selon les mêmes règles en matière de compétence et de procédure; que cet article de la Constitution constitue une garantie contre l'ingérence du pouvoir exécutif dans l'exercice de la justice; que l'arrêt par lequel le Conseil se déclarerait, à tort, compétent ou incompétent est soumis à l'appréciation finale de la Cour de cassation qui, conformément à l'article 158 de la Constitution et aux articles 33 et 34 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, se prononce sur les conflits d'attributions;

Considérant que le requérant estime ensuite que, dans le cas où le Conseil d'Etat serait incompétent pour statuer sur des recours comme les siens, il existerait une inégalité en ce qui concerne la protection juridique des membres du personnel des universités libres, d'une part, et des membres du personnel des autres universités, d'autre part; qu'il qualifie la protection juridique d'au moins inégale "dès lors que les membres du personnel académique des autres universités peuvent demander l'annulation de la décision prise et obliger, par conséquent, les autorités universitaires à prendre une décision plus prudente, en sorte qu'il est possible d'obtenir un éventuel rétablissement de la légalité"; qu'il ajoute que les tribunaux du travail n'ont pas ce pouvoir ni, de surcroît, celui de vérifier le respect des principes de bonne administration;

Considérant que l'article 24, § 4, de la Constitution autorise un traitement approprié des membres du personnel et des établissements d'enseignement à condition qu'il soit fondé sur des différences objectives, telles que les caractéristiques propres à chaque pouvoir organisateur; que la nature juridique des pouvoirs organisateurs, qui sont des personnes morales ou des établissements de droit privé dans l'enseignement libre subventionné, et des personnes morales ou des établissements de droit public dans l'enseignement officiel subventionné, est l'une de ces caractéristiques, ce qui peut déterminer la nature différente, dans les deux réseaux respectifs, de la relation juridique entre les membres du personnel et leur employeur;

Considérant que les décisions en matière de personnel que les universités libres subventionnées prennent en Communauté flamande selon les modalités réglées par le décret du 12 juin 1991, ou auparavant par la loi du 27 juillet 1971, ne peuvent être considérées comme des actes qu'accomplissent les universités libres en tant qu'autorités administratives au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat; que la relation juridique entre le requérant et la partie défenderesse étant de nature contractuelle, il s'agit de contestations portant sur des droits civils qui relèvent de la compétence des juridictions du travail conformément à l'article 578 du Code judiciaire; que, par rapport au Conseil d'Etat, les tribunaux du travail n'offrent pas la même protection juridique, mais bien une protection équivalente, en ce qui concerne les contestations entre des établissements d'enseignement et les membres de leur personnel; que la différence de protection juridique pour le personnel des universités libres en Communauté flamande, ou celui des universités de la Communauté, trouve directement sa justification

dans l'article 144 de la Constitution, qui dispose que les contestations qui ont pour objet des droits civils - comme les contestations concernant une relation contractuelle - sont exclusivement de la compétence du juge ordinaire;

Considérant, d'office, que le Conseil d'Etat n'est pas compétent pour connaître du recours,

D E C I D E :

Article 1er.

Les recours sont rejetés.

Article 2.

Les dépens du recours, liquidés à la somme de douze mille francs, sont mis à la charge du requérant.

Ainsi prononcé à Bruxelles en audience publique, le six février deux mille un, par l'assemblée générale de la section d'administration, composée de :

MM.	J.-J. STRYCKMANS,	premier président,
	Ch.-L. CLOSSET,	président de chambre,
	J. DE BRABANDERE,	président de chambre,
	J.-Cl. GEUS,	président de chambre,
Mmes	M.-L. THOMAS,	président de chambre,
	M.-R. BRACKE,	président de chambre,
MM.	D. VERBIEST,	président de chambre,
	A. BEIRLAEN,	président de chambre,
	M. LEROY,	président de chambre,
	J. MESSINNE,	conseiller,
	Ph. HANSE,	conseiller,
	R. STEVENS,	conseiller,

	A. VANDENDRIESSCHE,	conseiller,
Mme	O. DAURMONT,	conseiller,
MM.	J. BOVIN,	conseiller,
	P. LEWALLE,	conseiller,
	D. MOONS,	conseiller,
MM.	J. VANHAEVERBEEK,	conseiller,
	J. LUST,	conseiller,
	G. VAN HAEGENDOREN,	conseiller.

Le greffier,

Le premier président,

D. LANGBEEN.

J.-J. STRYCKMANS.