

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 35.708/2/V

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par la Ministre de l'Enseignement supérieur, de l'Enseignement de promotion sociale et de la Recherche scientifique de la Communauté française, le 14 juillet 2003, d'une demande d'avis sur un projet de décret "modifiant l'organisation d'un département universitaire en sciences et gestion de l'environnement en Province de Luxembourg", a donné le 3 septembre 2003 l'avis suivant :

Intitulé

L'intitulé doit être précis et ne pas induire en erreur sur le contenu du dispositif. Il est proposé de remplacer l'intitulé de l'avant-projet par l'intitulé suivant :

"Avant-projet de décret portant organisation au sein de l'Université de Liège d'un département en sciences et gestion de l'environnement en Province de Luxembourg et autorisant le transfert du personnel et du patrimoine de l'a.s.b.l. Fondation universitaire luxembourgeoise au patrimoine de l'Université de Liège".

Dispositif

Article 1^{er}

A l'alinéa 4, il convient d'insérer le mot "qui" entre les mots "de ce département" et les mots "est un organe d'avis". En outre, il y a lieu de préciser l'organe ¹ dans lequel les partis politiques doivent avoir des élus dans la Province de Luxembourg pour pouvoir proposer des représentants au comité stratégique, ainsi que l'autorité qui les désigne.

Mieux vaut intégrer l'alinéa 5 du paragraphe 5, en projet, dans l'article 8, alinéa 1^{er}, 8°, de la loi du 28 avril 1953 sur l'organisation de l'enseignement universitaire par l'État qui est relatif à la composition du conseil d'administration de l'Université de Liège, en précisant si le président du comité stratégique du nouveau département siège avec voix délibérative ou consultative.

(1) Par exemple, le Conseil provincial. Voir également l'article 27, c), de l'arrêté royal du 14 septembre 1971 fixant la procédure de désignation du Conseil d'administration des universités et du centre universitaire de l'État.

Article 3

Selon l'exposé des motifs, l'article 3 de l'avant-projet prévoit, dans un premier temps, le maintien provisoire au bénéfice du patrimoine de l'Université de Liège du mécanisme de financement particulier actuellement organisé pour la Fondation universitaire luxembourgeoise (en abrégé F.U.L.), et dans un second temps, le transfert progressif de ce mécanisme vers le système général de calcul des allocations de fonctionnement des institutions universitaires organisé par la loi du 27 juillet 1971 sur le financement et le contrôle des institutions universitaires.

À cette fin, la disposition en projet précise qu'une subvention, équivalente à la subvention annuelle actuellement octroyée à la F.U.L., est, à partir de l'exercice budgétaire 2004, versée à un article particulier du budget du patrimoine de l'Université de Liège et affectée exclusivement au financement du département que l'Université de Liège doit créer et maintenir à Arlon en application de l'article 1^{er} de l'avant-projet. Ce mécanisme particulier de financement est donc directement lié aux obligations faites à l'Université de Liège de créer ledit département et de reprendre, à charge de son patrimoine, tant l'ensemble des membres du personnel engagés par contrat de travail par la F.U.L. que les droits et obligations dont cette Fondation est titulaire à la date de l'entrée en vigueur du décret.

Toutefois, pour les exercices budgétaires suivants, la disposition en projet prévoit que cette subvention est réduite du cinquième de son montant initial et que la réduction ainsi opérée est portée en supplément du montant de base des allocations annuelles de fonctionnement fixé à l'article 29, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 27 juillet 1971, précitée. Le mécanisme financier ainsi mis en place a pour effet qu'à partir de l'exercice budgétaire 2009, soit cinq ans après l'intégration de la F.U.L. dans le patrimoine de l'Université de Liège, cette université ne disposera plus, par la voie de son patrimoine, de la subvention actuellement octroyée à la F.U.L., mais bien d'une partie seulement de cette subvention, qui sera calculée en fonction de la part qui reviendra à l'Université de Liège dans le cadre de la répartition du montant de base des allocations annuelles de fonctionnement entre les différentes institutions universitaires visées à l'article 25 de la loi du 27 juillet 1971, précitée.

S'il peut se comprendre que l'Université de Liège soit, pour le département qu'elle doit créer à Arlon, progressivement placée sur le même pied que les autres universités en ce qui concerne son mode de financement, la question se pose cependant de savoir si le mécanisme mis en place par l'article 3 de l'avant-projet n'est pas de nature, notamment parce qu'il limite le mécanisme provisoire de financement à une période de cinq ans, à imposer à l'Université de Liège une charge financière qui pourrait se révéler disproportionnée et, par voie de conséquence, constitutive d'une inégalité de traitement par rapport aux autres universités eu égard aux obligations nouvelles qui lui sont imposées par le fait du transfert, entre autres en ce qui concerne le personnel de la F.U.L.

Le Conseil d'État ne dispose à cet égard pas des éléments suffisants pour lui permettre de répondre à cette question. Ainsi par exemple, il ne connaît pas la part que représente la charge salariale des membres du personnel de la F.U.L. dans la subvention annuelle actuellement octroyée à cette Fondation en application de l'article 46, alinéa 2, de la loi du 27 juillet 1971, précitée.

Le Conseil d'État observe cependant :

- que tous les membres du personnel de la F.U.L. sont transférés au patrimoine de l'Université de Liège et doivent dès lors être payés par ce patrimoine tant qu'ils y resteront;
- que la charge salariale afférente à ce personnel ne diminuera donc pas, sauf licenciements ou changement de statut de ces personnes, alors que plus aucune subvention ne sera octroyée au patrimoine de l'Université de Liège après une période de cinq ans;
- que le transfert progressif de cette subvention vers le montant de base des allocations annuelles de fonctionnement ne constituera pas une opération budgétaire neutre pour l'Université de Liège, en raison du fait que ce montant de base est réparti entre les différentes universités;

.../...

- qu'il n'aperçoit pas comment l'Université pourrait transférer une partie de son allocation de fonctionnement vers le patrimoine de l'Université, notamment pour assurer à charge de ce patrimoine le coût des salaires des membres du personnel de la F.U.L. qui sont transférés et, en principe, appelés à rester occupés, vraisemblablement même au-delà de la période transitoire de cinq ans.

La disposition en projet doit en conséquence être réexaminée à la lumière des observations qui précèdent et son maintien éventuel devra faire l'objet, dans l'exposé des motifs, d'une justification au regard des articles 10, 11 et 24 de la Constitution.

Article 4

Aux termes de l'exposé des motifs, l'article 4

"(...) règle le transfert à l'Université de Liège et le rattachement au département à créer à Arlon des diverses catégories de personnel de la F.U.L.

Les membres du personnel concernés ont été engagés par contrat, conformément à la loi du 3 juillet 1978 relative au contrat de travail ; ils gardent leur qualité d'agents contractuels, mais leur employeur devient le patrimoine de l'Université de Liège, lequel constitue un établissement public, doté d'une personnalité juridique propre, régi par la loi du 5 juillet 1920."

Cette disposition garantit aux travailleurs de la F.U.L. le maintien de leur engagement dans les liens d'un contrat de travail, l'alinéa 3 leur assurant par ailleurs de conserver leur rémunération, leur qualité, leur grade, leur ancienneté académique, scientifique ou administrative ainsi que leur ancienneté pécuniaire.

Ce faisant, l'intention de l'auteur est clairement de vouloir garder intacts différents éléments essentiels du contrat de travail²; il conviendra cependant encore, dans le respect de la loi du 3 juillet 1978, précitée, que le travailleur donne son accord au transfert. Cet accord du travailleur sera idéalement constaté par écrit dans un avenant au contrat de travail.

(2) Il convient cependant de noter que même si le lieu de travail, par exemple, n'est pas repris dans cette liste, il n'en constitue pas moins un élément essentiel de la relation de travail dont toute modification doit également faire l'objet du consentement du travailleur

Article 5

L'article 17 des statuts de la F.U.L. dispose qu'en cas de dissolution de l'a.s.b.l., ses biens seront attribués par le conseil provincial du Luxembourg à des institutions d'intérêt public poursuivant des objectifs similaires.

L'article examiné doit mieux faire apparaître que les biens de l'a.s.b.l. ne seront effectivement transférés au patrimoine de l'Université de Liège qu'après une décision en ce sens du conseil provincial. Cette décision n'a pas encore été prise jusqu'à présent.

Article 6

1. L'alinéa premier prévoit que l'Université de Liège succède aux droits et obligations de la F.U.L.

Selon l'alinéa 2 de l'article examiné, les créances et les obligations fondées sur les contrats de recherche et sur les contrats qui ont pour objet des prestations vis-à-vis de tiers sont cédées et transférées au patrimoine de l'Université de Liège.

L'alinéa 3 prévoit que ces cessions et transferts sont opposables de plein droit aux cocontractants et aux tiers.

2. L'article 22 de la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif les associations internationales sans but lucratif et les fondations, modifié par loi du 2 mai 2002, précise que l'affectation de l'actif est déterminée, à défaut de dispositions statutaires, par l'assemblée générale et que la liquidation s'opère par les soins d'un liquidateur ou de liquidateurs. Selon l'article 24 de la même loi, il ne pourra être procédé à l'affectation de l'actif qu'après acquittement du passif.

3. L'article examiné déroge dès lors à la loi du 27 juin 1921, précitée, et au droit civil. Toutefois, à condition de prévoir l'accord préalable de l'assemblée générale de l'a.s.b.l. et de ne pas porter atteinte aux droits des tiers, de telles dérogations peuvent, compte tenu de la spécificité de l'opération envisagée par rapport au mode normal de dissolution d'une a.s.b.l., être justifiées par l'application de l'article 10 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 qui permet au décret de porter des dispositions de droit relatives à des matières pour lesquelles les Conseils de Communauté ne sont pas compétents dans la mesure où ces dispositions sont nécessaires à l'exercice de leur compétence ³.

Article 8

L'entrée en vigueur de l'avant-projet doit être fixée de façon à coïncider avec la date de la dissolution de l'a.s.b.l. F.U.L.

(3) Comparez avec l'article 21 du décret du Conseil flamand du 2 avril 2003 portant dispositions visant à créer une "Universiteit Antwerpen" et à modifier le décret du 22 décembre 1995 portant modification de divers décrets relatifs à l'"Universiteit Antwerpen" (Moniteur belge du 14 juillet 2003) qui dispose : "Article 21. Tous les biens mobiliers et immobiliers, l'actif et le passif, les droits et obligations, y compris tous les droits et obligations du patrimoine, de l'UA, de la RUCA, de l'UIA, et, à condition qu'il soit décidé à un transfert par l'assemblée générale, de l'UFSIA, sont transférés de droit et sans frais, quelle que soit leur nature, à l'"Universiteit Antwerpen". Le transfert de biens se fait dans l'état où ils se trouvent. L'"Universiteit Antwerpen" est titulaire des droits et obligations qui sont créés en vertu des activités des institutions précitées. Le transfert inclut tous les droits et obligations liés aux procédures pendantes et futures. (...).

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
Mesdames	M. BAGUET,	
	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier assumé.

Le rapport a été présenté par M. R. WIMMER, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée par M. P. BROUWERS, référendaire.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS