

ROYAUME DE BELGIQUE.

— — — — —

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

— — — — —

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre de l'Education, de l'Audiovisuel et de la Fonction publique de la Communauté française, le 23 juin 1993, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un avant-projet de décret "portant certaines dispositions en matière de pensions de retraite des agents définitifs de la Radio-Télévision belge de la Communauté française (R.T.B.F.)", a donné le 28 juin 1993 l'avis suivant :

Suivant l'article 84, alinéa 2, introduit par la loi du 15 octobre 1991 dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'urgence qui permet au ministre de demander que l'avis de la section de législation soit donné dans un délai ne dépassant pas trois jours doit être spécialement motivée. En l'occurrence, elle l'est dans les termes suivants :

"L'urgence est motivée par la nécessité que les mesures d'incitation à la pension de retraite contenues par l'avant-projet s'inscrivent dans le cadre d'un plan d'économies adopté par la R.T.B.F., pris en compte dans l'élaboration du budget de l'institution pour l'exercice 1993. Il est prévu, pour les mêmes raisons, que le décret entrera en vigueur dès sa publication au Moniteur belge".

*

Dans le bref délai qui lui est imparti, le Conseil d'Etat doit se limiter à formuler les observations suivantes.

*

Observations générales.

1. L'article 5 du décret en projet dispose en son paragraphe 1er :

.../...

"Dans la mesure où il n'y est pas expressément dérogé par le présent décret, le règlement des pensions de retraite des agents définitifs de la R.T.B.F. est applicable aux pensions allouées en vertu du présent décret".

Les effets pratiques de l'avant-projet de décret sur la situation des agents concernés ne pourraient donc être mesurés qu'en combinant ses dispositions avec celles du règlement des pensions arrêté par l'Institut national de radiodiffusion, tel qu'il est en vigueur aujourd'hui, ainsi qu'avec celles de l'avant-projet de décret relatif aux pensions de retraite allouées aux agents définitifs de la R.T.B.F., sur lequel le Conseil d'Etat a donné l'avis L. 22.245/9 le 26 mai 1993, et qui est appelé normalement à se substituer au règlement précité.

A propos de ce dernier avant-projet, le Conseil d'Etat a fait observer qu'il présentait un caractère technique supposant que ses divers articles fussent, non pas résumés, mais explicités dans l'exposé des motifs, que la "ratio legis" des règles, parfois ésotériques, devait être révélée par un vrai commentaire des articles, que les explications fort concises fournies par le délégué du Gouvernement de la Communauté ne permettaient pas, en effet, de combler ces lacunes et que l'ajout d'exemples chiffrés se recommandait en vue de faciliter la compréhension du texte et de permettre d'en apprécier la portée pratique.

A défaut de disposer d'un tel commentaire et d'exemples chiffrés faisant apparaître la portée réelle de l'avant-projet précité, la section de législation n'est pas en mesure de se prononcer sur la conformité du projet présentement examiné avec les articles 6 et 6bis de la

.../...

Constitution, et ce d'autant plus que les autorités compétentes ne pourront mesurer l'incidence financière des textes en projet sur les régimes de pensions envisagés qu'en ayant une connaissance approfondie de la situation dans laquelle se trouvent les diverses catégories d'agents.

C'est sous cette réserve que le présent avis est donné.

2. Les articles 3 et 4 de l'avant-projet instaurent, pour les agents âgés de 55 ans au moins entre le 15 novembre 1993 et le 31 décembre 1997, un système de mise à la retraite à la demande, avec allocation d'un capital. Toutefois, le choix à faire par ces agents devrait l'être le 15 octobre 1993 au plus tard.

Or, en vertu de l'article 7, alinéa 1er, 2°, le Gouvernement de la Communauté française, si le conseil d'administration de la R.T.B.F estimait, avant le 31 octobre 1993, que les mesures visées aux articles 2 et 3 n'atteignaient pas les objectifs définis à l'article 1er, devrait arrêter ultérieurement les règles relatives à la mise à la retraite d'office des agents et à leur admission à la pension à un âge qui ne pourrait être inférieur à 58 ans.

Il s'ensuit que les agents concernés seraient dans l'obligation d'effectuer un choix entre des régimes de pensions, dont l'un serait, à la fois, aléatoire et inconnu, puisque ce choix devrait se faire avant le 16 octobre 1993 et qu'à ce moment ces agents ignoreraient le régime de la

.../...

mise à la retraite d'office que, le cas échéant, le Gouvernement de la Communauté arrêterait.

La sécurité juridique ne serait, de ce fait, pas assurée.

Or, selon le principe fondamental suivant lequel cette sécurité juridique doit être garantie, un législateur ne peut porter atteinte, sans justification objective et raisonnable, à l'intérêt que possèdent les sujets de droit à se trouver en mesure de prévoir les conséquences juridiques de leurs actes (1).

Au surplus, les agents concernés seraient placés, en fonction de leur âge, non seulement dans l'incertitude, mais aussi dans une situation d'inégalité.

En effet, les agents âgés entre 55 et 58 ans échapperaient à un régime de mise d'office à la retraite, auquel ceux, qui seraient âgés de 58 à 60 ans, seraient, eux, exposés.

Pour éviter ces critiques, il est indispensable que les règles relatives à la mise à la retraite d'office prévues à l'article 7 soient déterminées, de façon complète, dans l'avant-projet de décret.

(1) Cour d'arbitrage, arrêt n° 10/93 du 11 février 1993, Moniteur belge, 9 mars 1993.

Observations particulières.Dispositif.Article 1er.

Il n'est pas d'usage de définir, dans le dispositif d'un texte législatif, les objectifs financiers de celui-ci. En l'espèce, toutefois, dès lors que ce qui est prévu à l'article 1er est une condition d'application de l'article 7, mieux vaut introduire cette condition dans cet article 7 lui-même.

Article 4.

Comme en a convenu le délégué du Gouvernement de la Communauté française, les paragraphes 3 et 4 ne sont guère compréhensibles. Leur rédaction doit être entièrement revue afin de faire apparaître, de manière claire et précise, les conditions de paiement du capital.

Article 5.

Pour assurer la sécurité juridique, il faut, au paragraphe 1er, se référer au régime de pensions de retraite qu'entend instaurer l'avant-projet qui a fait l'objet de l'avis 22.245/9 précité du 26 mai 1993.

.../...

Au demeurant, les deux textes gagneraient à être discutés et adoptés en même temps par le législateur communautaire.

Article 6.

La disposition est justifiée comme suit dans l'exposé des motifs :

"L'article 6 fixe l'âge normal de la retraite du personnel définitif de la R.T.B.F. à soixante ans durant la période comprise entre le 15 novembre 1993 et le 31 décembre 1997. L'âge de la mise à la retraite étant susceptible de varier, il s'agit de donner au régime fiscal du capital qui sera versé aux agents sur la base de l'article 4, un traitement uniforme selon qu'il s'agit d'agents féminins ou masculins et que leur âge varie de cinquante-cinq à soixante-quatre ans".

De ces explications, il ressort que les auteurs de l'avant-projet entendent donner à la disposition une portée fiscale.

Si telle était exclusivement l'intention, force serait de constater que le législateur communautaire excéderait ses compétences, ce qui devrait entraîner l'omission de la disposition.

Si telle n'était pas l'intention, il y aurait lieu de justifier autrement la disposition en projet.

.../...

Article 7.

1. Conformément à l'observation qui a été faite à propos de l'article 1er, l'article 7, alinéa 1er, première phrase, doit être précisé en vue de déterminer les conditions de son application.

Au sujet de ces conditions, telles qu'elles sont précisées à l'article 1er, le délégué du Gouvernement de la Communauté a fourni les explications suivantes :

"Pour la réalisation de l'économie de 1 milliard 400 millions de FB, durant la période comprise entre le 1er janvier 1993 et le 31 décembre 1997, il a bien été tenu compte de l'augmentation des charges au fonds de pension.

Pour 1993 et 1994, celle-ci est supportée entièrement par le biais d'une augmentation de la contribution de la R.T.B.F. au fonds, ainsi que de la cotisation des membres du personnel définitif de la R.T.B.F., celle-ci passant de 6,5 % de la rémunération des agents à 7,5 %.

A partir de 1995, l'augmentation des charges au fonds est intégrée dans le paiement des contributions calculées sur le long terme.

Dans les estimations, les 590 millions d'aide de la Communauté ont été intégrés dans le fonds de pension comme capital initial destiné à financer, dans le calcul de la pension, les bonifications en tantièmes prévues par les articles 2, § 2, 3, § 4 et, le cas échéant, 7, 2°, alinéa 2".

L'énoncé des conditions d'applicabilité de l'article 7 doit tenir compte de ces explications.

.../...

2. Le Gouvernement de la Communauté n'est pas compétent pour arrêter un régime de pensions et ne peut se voir déléguer ce pouvoir par l'avant-projet de décret, comme celui-ci le fait à l'alinéa 1er, 2°. Ce texte doit, dès lors, être revu, en tenant compte, en outre, de l'observation générale 2 (1).

Observation finale.

La division d'un article en paragraphes ne se justifie pas lorsque chacun de ceux-ci ne comporte qu'un alinéa.

L'observation vaut pour les articles 2 et 5.

(1) Voyez avis du Conseil d'Etat du 8 mai 1985 (C.C.E. 217 (1984-1985), n° 1, pp. 7-8).

La chambre était composée de

Messieurs :	C.-L. CLOSSET,	président de chambre,
	R. ANDERSEN,	conseillers d'Etat,
	J. MESSINNE,	
	P. GOTHOT,	assesseurs de la
	J. van COMPERNOLLE,	section de législation,
Madame :	J. GIELISSEN,	greffier assumé.

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. J.-L. PAQUET, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

J. GIELISSEN.

C.-L. CLOSSET.