ROYAUME DE BELGIQUE

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _

AVIS 33.375/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ETAT

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre des Arts et des Lettres et de l'Audiovisuel de la Communauté française, le 7 mai 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un avant-projet de décret modifiant le décret du 14 juillet 1997 portant statut de la RTBF", a donné le 14 mai 2002 l'avis suivant :

Suivant l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, cette motivation, telle qu'elle figure dans la lettre de demande d'avis, est la suivante :

"Considérant que les dispositions législatives nécessaires à la mise en oeuvre de la directive 2000/52/CE de la Commission du 26 juillet 2000 modifiant la directive 80/723/CEE relative à la transparence des relations financières entre les Etats membres et les entreprises publiques devaient être prises avant le 31 juillet 2001;

Considérant que la Commission a, en date du 18 octobre 2001, considéré que la Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de la directive susvisée ainsi que de l'article 249, troisième alinéa et de l'article 10, premier alinéa du traité CE;

Considérant qu'il est, dès lors, urgent de procéder à la transposition en droit interne de la directive susvisée;

Considérant par ailleurs que la section de législation du Conseil d'Etat a, dans son avis 32.311/4 du 17 décembre 2001 sur l'avant-projet de décret autorisant la RTBF à participer au régime de pensions institué par la loi du 28 avril 1958 relative à la pension des membres du personnel de certains organismes d'intérêt public et leurs ayants droit, relevé que l'article 23 de la Constitution s'oppose à l'adoption de normes ayant pour effet de faire diminuer le niveau de protection des droits qu'il reconnaît par rapport aux garanties précédemment acquises dans l'ordonnancement juridique, et à priver ainsi indûment certaines personnes de droits auxquels elles peuvent prétendre;

Considérant que le Conseil d'Etat indique que cette obligation de standstill devrait, en principe, avoir pour conséquence de maintenir pour le personnel de la RTBF une consultation syndicale étendue aux initiatives gouvernementales lorsqu'elles concernent le statut du personnel;

Considérant que le décret du 14 juillet 1997 portant statut de la RTBF ne prévoit plus une telle possibilité;

Considérant dès lors l'urgence de pallier à l'inconstitutionnalité du décret du 14 juillet 1997 portant statut de la RTBF;".

*

* *

La lettre de demande d'avis apporte deux éléments de justification de l'urgence. Le premier est relatif à la transposition de la directive 2000/52/CE de la Commission du 26 juillet 2000 modifiant la directive 80/723/CEE de la Commission du 25 juin 1980 relative à la transparence des relations financières entre les Etats membres et les entreprises publiques. Il justifie l'urgence en ce qui concerne l'article 25 de l'avant-projet. Le second élément est relatif à la prise en compte de l'avis 32.311/4, selon lequel l'article 23 de la Constitution requiert que les modifications apportées au statut du personnel de la RTBF continuent à faire l'objet d'une consultation syndicale. Il justifie ainsi l'urgence pour l'article 19 de l'avant-projet, en ce que cet article insère un 10° à l'article 19, § 1er, du décret du 14 juillet 1997 portant statut de la RTBF, ainsi que pour les articles 21 et 24 de l'avant-projet, qui présentent un lien de connexité étroit avec l'article 19.

S'agissant des autres dispositions de l'avant-projet, aucune justification de l'urgence n'est invoquée dans la demande d'avis. Elle ne présentent pas un lien de connexité étroit avec celles pour lesquelles l'urgence est motivée. La demande d'avis est dès lors irrecevable en ce qui les concerne.

*

* *

Le Conseil d'Etat, section de législation, se limite, conformément à l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, à examiner le fondement juridique, la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que l'accomplissement des formalités prescrites.

En vertu dudit article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la section de législation s'est limitée aux observations ci-après.

Fondement juridique

Articles 19, 21 et 24

Les articles 19, 21 et 24 de l'avant-projet de décret organisent une procédure de concertation préalable à l'adoption de dispositions réglementaires et au dépôt de projets de décret par le Gouvernement de la Communauté française en ce qui concerne les questions relatives au personnel de la RTBF.

Plus précisément, pour les besoins de cette concertation, l'article 21 du projet élargit la composition de la commission paritaire instituée par l'article 19 du décret du 17 juillet 1997 portant statut de la RTBF, en y ajoutant le ministre ayant l'Audiovisuel dans ses attributions ou ses délégués dûment mandatés [(1)]. En outre, en vertu de l'article 24 du projet, la concertation débouche sur un avis qui résume la discussion et acte soit l'avis unanime de la commission paritaire, soit la position respective des parties. Le commentaire de l'article 24 précise que "lorsque la commission paritaire agit en tant que comité de concertation, l'avis ne lie en aucun cas le Gouvernement mais lui permet seulement d'appréhender les problèmes soulevés par les organisations syndicales et de disposer éventuellement de solutions alternatives en cas d'avis unanime".

Selon l'exposé des motifs, ces dispositions font suite à l'avis 32.311/2 de la section de législation du Conseil d'Etat, donné le 17 décembre 2001, sur un avant-projet de décret "autorisant la RTBF à participer au régime de pensions institué par la loi du 28 avril 1958 relative à la pension des membres du personnel de certains organismes d'intérêt public et leurs ayants droit".

Dans cet avis, la section de législation attirait l'attention de l'auteur de l'avant-projet précité sur le fait que l'obligation de standstill résultant de l'article 23 de la Constitution "devrait, en principe, avoir pour conséquence, de maintenir pour le personnel de la RTBF une consultation syndicale étendue aux initiatives gouvernementales lorsqu'elles concernent le statut de ce personnel".

---

(1) L'article 21 devrait être rédigé en insérant la disposition en projet à l'article 19, § 2, alinéa 1er, sous un numéro "4°", plutôt qu'à l'article 19, § 2, sous un numéro "5°".

La consultation syndicale ainsi visée est celle qui était applicable jusqu'à l'entrée en vigueur du décret du 14 juillet 1997, en vertu de l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 5 avril 1984 organisant les relations sociales dans les organismes d'intérêt public relevant de la Communauté française.

Cet arrêté organise deux procédures de consultation syndicale : d'une part, une procédure de négociation pour les questions importantes telles que les dispositions de base ayant trait au statut administratif, au statut pécuniaire, au régime des pensions, aux relations avec les organisations syndicales et à l'organisation des services sociaux ainsi que la durée du travail et l'organisation du travail [(2)]; d'autre part, une procédure de concertation pour les questions moins importantes telles que les dispositions non considérées comme étant de base [(3)]. Outre les matières visées, les procédures de négociation et de concertation se distinguent nettement par leur aboutissement respectif. La négociation débouche sur un protocole qui, en cas d'accord de toutes les parties en présence, a la valeur d'un engagement politique du Gouvernement "d'adopter la mesure en cause ou d'en proposer l'adoption à l'autorité compétente" [(4)]. Par contre, la concertation se termine par un avis motivé qui ne lie pas le Gouvernement [(5)].

L'avant-projet de décret ne tient pas compte des différences susmentionnées existant entre les procédures de négociation et de concertation. Il organise seulement une procédure de concertation, y compris pour les questions les plus importantes qui relevaient de la négociation, et il ne prévoit pas qu'un accord unanime sur ces questions puisse déboucher sur un protocole d'accord constituant un engagement politique dans le chef du Gouvernement. L'avant-projet de décret ne respecte donc pas l'obligation de standstill découlant de l'article 23 de la Constitution. Il doit être revu sur ce point.

---

(2) Cf. l'article 2, § 1er, de l'arrêté du 5 avril 1984.

(3) Cf. l'article 6, § 1er, alinéas 1er et 2, de l'arrêté du 5 avril 1984.

(4) J. SAROT, Précis de fonction publique, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 617, n° 951. Cf. aussi l'article 3, § 5, alinéa 2, de l'arrêté du 5 avril 1984 en vertu duquel "l'Exécutif est lié par le protocole de négociation lorsque celui-ci a reçu l'accord de toutes les parties".

(5) Cf. l'article 6, § 1er, alinéa 3, de l'arrêté du 5 avril 1984.

Article 25

1. Selon l'exposé des motifs, cet article transpose la directive 2000/52/CE, précitée.

Cette transposition est cependant incomplète car elle ne prend pas en considération l'obligation énoncée à l'article 3bis, § 1er, c), de la directive 80/723/CEE, inséré par la directive 2000/52/CE, qui impose aux Etats membres de prendre les mesures nécessaires pour garantir une définition claire des principes de comptabilité analytique selon lesquels les comptes séparés sont établis.

2. Il faut tenir compte de l'article 1er, § 1er, de la directive 80/723/CEE, remplacé par la directive 2000/52/CE, qui vise non seulement les mises à disposition de ressources publiques effectuées directement par les pouvoirs publics en faveur d'entreprises publiques mais aussi les mises à disposition de ressources publiques effectuées par les pouvoirs publics par l'intermédiaire d'entreprises publiques. Peuvent ainsi être visés les fonds octroyés par la RTBF à une filiale que celle-ci créerait en vue de poursuivre à la fois une mission de service public et une autre mission de nature commerciale. Il convient donc d'étendre les obligations imposées à la RTBF à de telles filiales qui seraient créées.

3. En vertu de l'article 2, alinéa 3, de la directive 2000/52/CE, précitée, "Lorsque les Etats membres adoptent ces dispositions (lire : les dispositions requises par la transposition de la directive précitée), celles-ci contiennent une référence à la présente directive ou sont accompagnées d'une telle référence lors de leur publication officielle. Les modalités de cette référence sont arrêtées par les Etats membres". Un appel de note à partir du titre de l'avant-projet ne suffit pas. Il convient d'insérer un alinéa distinct dans la disposition en projet telle qu'elle sera revue à la lumière des deux observations qui précèdent.

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'Etat,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. X. DELGRANGE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. P. BROUWERS, référendaire.

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT M.-L. WILLOT-THOMAS