

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 33.543/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre des Arts, des Lettres et de l'Audiovisuel de la Communauté française, le 28 mai 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet de décret "modifiant le décret du 14 juillet 1997 portant statut de la RTBF", a donné le 1^{er} juillet 2002 l'avis suivant :

OBSERVATION PREALABLE

1. Comme le relève la demande d'avis, la section de législation du Conseil d'Etat a déjà été saisie, dans un délai de trois jours, de l'avant-projet examiné. Par son avis 33.375/4 du 15 mai 2002, elle a considéré que l'urgence n'était justifiée que pour les articles 19, 21, 24 et 25. Concernant ces dispositions, la section de législation a épuisé sa compétence. Elles ne seront donc pas examinées dans le cadre de cette nouvelle demande d'avis.

2. Les articles 2 à 17, relatifs à la composition du Conseil d'administration, à la création du comité de direction, au statut de l'administrateur général, des directeurs généraux, des responsables des centres régionaux, et d'autres fonctions de direction, n'ont pas fait l'objet d'un avis de l'inspection des finances ⁽¹⁾.

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Dispositif

Article 10

1. L'article 19 de la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques, dite loi du Pacte culturel, établit les règles de désignation des membres des organes d'administration et de gestion d'organismes

⁽¹⁾ Article 14, 1°, de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 11 décembre 1995 relatif au contrôle administratif et budgétaire.

culturels, notamment la RTBF. La composition de ces organes doit "respecter la représentation proportionnelle des groupes politiques" au sein du Conseil de la Communauté française ⁽²⁾.

L'avant-projet de décret examiné crée un comité de direction qui "assure la coordination dans la mise en oeuvre du contrat de gestion et du plan d'entreprise" (article 16bis en projet, du décret du 14 juillet 1997 portant statut de la RTBF). Ce comité de direction est assurément un organe d'administration et de gestion au sens de l'article 19 de la loi du Pacte culturel. Il doit donc être composé de manière à respecter la représentation proportionnelle des groupes politiques au sein du Conseil de la Communauté française.

2. Invitée à préciser les compétences de ce comité de direction, notamment en comparaison du comité permanent visé à l'article 16 du décret du 14 juillet 1997, la déléguée du ministre a répondu :

"La volonté du Gouvernement est d'instaurer dans la structure de la RTBF un comité composé de personnes disposant de postes à responsabilité (comme par exemple ceux disposant d'un mandat, comme par exemple les directeurs généraux) afin que chaque service et secteur se coordonne et puisse développer, au quotidien, une politique cohérente afin, notamment, de remplir pleinement les objectifs du contrat de gestion. Il se distingue du comité permanent notamment par sa composition. En effet, il ne serait pas composé de membres du conseil d'administration. Il s'agit en fait d'une structure hiérarchiquement inférieure au comité permanent. Le comité permanent constitue une délégation du conseil d'administration chargée de préparer les dossiers à soumettre au conseil d'administration. Par ailleurs, le conseil d'administration peut lui déléguer certaines de ces compétences. Quant au comité de direction, il est présidé par l'administrateur général et a pour objet de coordonner la gestion quotidienne de l'entreprise."

⁽²⁾ Sur la validité de cette disposition au regard des articles 10 et 11 de la Constitution alors que, par son arrêt 65/93 du 15 juillet 1993, la Cour d'arbitrage a déclaré que l'article 20 de la loi du Pacte culturel viole ces mêmes dispositions constitutionnelles, voir les avis 22.108/9 du 21 février 1994 sur une proposition de décret portant création de la Société de Radio-Télévision Belge de langue française, Doc. C.C.F., 1993-1994, n° 152/2; 30.615/4 du 4 décembre 2000 sur un avant-projet de décret modifiant les décrets du 17 juillet 1987 sur l'Audiovisuel, du 24 juillet 1997 relatif au Conseil supérieur de l'audiovisuel et aux services privés de radiodiffusion sonore de la Communauté française et du 22 décembre 1994 portant diverses mesures en matière d'audiovisuel et d'enseignement et l'annexe du décret du 27 octobre 1997 contenant les fonds budgétaires figurant au budget général des dépenses de la Communauté française. En ce sens également, H. DUMONT, Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge, Vol. II, Bruxelles, FUSL/Bruylant, 1996, p. 491.

Il conviendrait d'apporter certaines précisions à l'article 16bis en projet afin que la volonté du Gouvernement apparaisse plus clairement.

3. Il conviendrait également de préciser quels sont les "responsables" susceptibles de composer ce comité de direction.

Article 11

1. De l'accord de la déléguée du ministre, à l'article 17, § 2bis, alinéa 1^{er}, 2°, en projet, il y a lieu d'écrire que le projet est déposé "par chaque candidat". La même observation vaut pour les articles 17, § 3bis, 2°, 18, § 2bis, 2°, 18bis, § 2, 2°, en projet.

De l'accord de la déléguée du ministre, à l'article 17, § 2bis, alinéa 1^{er}, 6°, en projet, il convient d'écrire "projet culturel et de gestion".

2. A l'article 17, § 2bis, alinéa 1^{er}, 3°, en projet, le Gouvernement appréciera s'il ne conviendrait pas de fixer un délai, à l'instar de ce qui est prévu aux 4°, 5° et 6°.

3. A l'article 17, § 2bis, alinéa 1^{er}, 5°, en projet, le texte devrait être rédigé de manière à faire apparaître clairement, comme dans l'exposé des motifs, que les modalités d'audition sont fixées par le Conseil supérieur de l'audiovisuel. Il va de soi que ce pouvoir doit se limiter à l'organisation de l'audition. En conséquence, à l'alinéa 2, il y a lieu d'écrire :

"Le Gouvernement arrête la procédure visée au présent paragraphe".

4. A l'article 17, § 2ter, alinéa 2, en projet, l'attention de l'auteur du projet est attirée sur le fait que les mots "de celui-ci" recèlent une ambiguïté potentielle. On ne sait s'ils visent la révocation de l'administrateur général ou seulement de son mandat, ce qui a son importance si l'administrateur général est par ailleurs agent de la RTBF. Selon la déléguée du ministre, la volonté est, dans ce cas, que l'agent soit démis de son mandat mais non de son statut d'agent. Le texte sera clarifié en ce sens.

La même observation vaut pour les articles 17, § 3ter, alinéa 3, 18, § 2ter, alinéa 3 et 18bis, § 4 en projet.

5. S'agissant des paragraphes 2ter, alinéa 2 et 2quater, conformément au principe général du droit de la défense, l'administrateur général doit être entendu par le Gouvernement préalablement à la décision que celui-ci peut prendre quant au retrait du mandat, à la démission d'office et à la révocation ⁽³⁾.

La même observation vaut, mutatis mutandis pour les articles 17, §§ 3 ter, alinéa 3 et 3quater, 18, § 2ter, alinéa 3, et § 2quater, 18bis, § 4, alinéa 2, et § 5, en projet.

Article 13

De l'accord de la déléguée du ministre, l'article 17, § 6, du décret sera modifié afin de viser l'article 12, § 1^{er}, 8°.

⁽³⁾ Voir en ce sens l'avis 24.457/2 du 28 avril 1995 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 16 mai 1995 relatif à la désignation à durée déterminée à certains emplois de la Radio-Télévision belge de la Communauté française (RTBF). A propos de ce principe, voir J. Jaumotte, "Les principes généraux du droit administratif à travers la jurisprudence administrative", in B. Blero (éd.), Le Conseil d'Etat de Belgique, Bruxelles, Bruylant, 1999, pp. 650-665.

Article 17

Invitée à justifier le fait que les ingénieurs directeurs ne sont pas soumis à mandat, la déléguée du ministre a répondu :

"Ces postes ne sont pas soumis à mandat dans la mesure où ceux-ci ne peuvent pas être considérés comme des fonctions de management. En effet, leurs activités consistent essentiellement en une gestion technique des infrastructures de communication et des fréquences. Par ailleurs, compte tenu de la technicité et spécificité de leur fonction, ces ingénieurs sont difficilement remplaçables sans qu'une formation et une expérience de longue durée soient nécessaires. Un renouvellement de ces postes tous les 6 ans pourraient, dès lors, poser un problème de compétence dans la gestion technique de la RTBF."

Cette justification mériterait de figurer dans le commentaire de l'article.

Article 20

L'article 19, § 2, 3°, c), en projet, délègue au Gouvernement la compétence d'arrêter le pourcentage minimum des membres du personnel de l'entreprise affiliés à une organisation syndicale pour que celle-ci soit reconnue comme représentative.

Comme la section de législation l'a relevé à différentes reprises ⁽⁴⁾, l'établissement du statut syndical est réservé au pouvoir législatif dans la mesure où la matière relève de la liberté d'association. De plus, depuis 1993, le droit de négociation collective a été consacré par l'article 23 de la Constitution, qui réserve à la loi, au décret et à l'ordonnance la compétence de régler et de déterminer les conditions d'exercice des droits économiques, sociaux et culturels.

⁽⁴⁾ Notamment dans les avis 19.954/9 du 12 juillet 1990 sur un avant-projet devenu la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, Doc. parl., Chambre, 1989-1990, n° 1287/1, p. 165; 24.949/9 du 25 mars 1996 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 14 juillet 1997 portant statut de la Radio-télévision belge de la Communauté française, Doc. C.C.F., 1995-1996, n° 104/1, p. 38.

Le critère décisif pour déterminer le caractère représentatif d'une organisation syndicale est un élément essentiel du statut syndical, qui doit être fixé dans le décret ⁽⁵⁾.

OBSERVATIONS FINALES DE LEGISTIQUE

Article 2

La phrase liminaire de cet article doit être rédigée comme suit :

"Art. 2. Dans l'article 11 du même décret, un paragraphe 2bis, rédigé comme suit, est inséré :".

Article 7

La phrase liminaire de cet article doit être rédigée comme suit :

"Art. 7. L'article 12, § 1^{er}, du même décret est complété comme suit :".

Article 11

Cette disposition doit être scindée en deux paragraphes distincts. Le premier doit être rédigé comme suit :

"§ 1^{er}. L'article 17, § 2, du même décret est remplacé par la disposition suivante :

«§ 2. Sur proposition du conseil d'administration, le Gouvernement arrête le profil de fonction de l'administrateur général.»".

⁽⁵⁾ Voir en ce sens l'article 30, § 5, 2°, c), de la loi du 21 mars 1991 précitée, qui fixe lui-même à 10 le pourcentage considéré.

Le second doit être rédigé comme suit :

"§ 2. Dans l'article 17 du même décret, il est inséré des § 2bis, § 2ter et § 2quater, rédigés comme suit :

(la suite comme au projet).".

Cette observation vaut également pour les articles 12 et 14 du projet.

Article 13

Si l'intention de l'auteur du projet est d'enlever pour l'avenir la force obligatoire de l'article 17, § 7, visé par la disposition du projet, le terme "abrogé" sera utilisé en lieu et place du mot "supprimé".

Cette observation vaut également pour l'article 15 du projet.

Article 14

1. Voir l'observation formulée sous l'article 11 ci-dessus.

2. Dans le paragraphe 2 en projet, la virgule doit être remplacée par "et".

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 par Mme A.-F. BOLLY, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS