ROYAUME DE BELGIQUE.

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

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

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre Président de l'Exécutif de la Communauté française, le 9 mars 1993, d'une demande d'avis sur un projet de décret "relatif aux pensions de retraite allouées aux agents définitifs de la Radio-Télévision belge de la Communauté française (R.T.B.F.)", et en ayant délibéré en ses séances des 5 mai, 12 mai, 19 mai et 26 mai 1993, a donné le 26 mai 1993 l'avis suivant :

OBSERVATIONS GENERALES.

I. Les Communautés et Régions, qui sont compétentes, en vertu de l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, pour régler l'organisation des établissements créés dans les matières qui relèvent de leurs compétences, le sont également pour établir le régime des pensions applicable au personnel de ces établissements.

La Communauté française peut donc, comme elle le fait par le décret en projet, régler les pensions allouées au personnel définitif de la Radio-télévision belge de la Communauté française (R.T.B.F.) (1).

La compétence ainsi reconnue à la Communauté ne peut, toutefois, se concevoir sans égard à plusieurs dispositions de la Constitution et de la législation spéciale qui, en matière de pensions, confèrent compétence exclusive au législateur fédéral.

Il en est, ainsi, notamment :

---

(1) Tel est le sens, notamment, de l'avis du Conseil d'Etat donné le 8 mai 1985 sur un projet devenu le décret du 3 juillet 1986 relatif aux pensions de survie allouées aux ayants droit des agents définitifs de la Radio-Télévision belge de la Communauté française (R.T.B.F.) (Doc. Conseil de la Communauté française, session 1984-1985, n° 217-1).

a) des divers régimes de pensions applicables aux agents de l'Etat et à différents personnels recevant une pension à charge du secteur public (articles 100, 114, 118, 124 de la Constitution);

b) du régime de pensions applicable aux membres du personnel des établissements d'enseignement créés, subventionnés ou reconnus par les pouvoirs publics (article 59bis, § 2, 2°, c, de la Constitution);

c) du régime de pensions applicable aux membres du personnel des Exécutifs des Communautés et des Régions (article 87, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles);

d) des divers régimes de pensions relevant de la sécurité sociale (article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 12°, de la loi spéciale précitée).

La Communauté française ne saurait, par conséquent, lorsqu'elle fixe, comme en l'espèce, les conditions d'ouverture du droit à la pension du personnel de la R.T.B.F. et le montant de cette pension, méconnaître la compétence de l'Etat fédéral (1) en établissant des règles relatives aux différents cumuls qui se présenteraient entre la perception d'une pension de retraite qu'elle accorde et celle d'autres pensions ou d'autres avantages sociaux ou même de revenus provenant de l'exercice d'activités professionnelles, plus particulièrement lorsqu'il s'agit de cumuler les pensions de

---

(1) Comme aussi, celle des autres Communautés et Régions, de régler le régime de pensions du personnel des organismes qui en dépendent.

retraite ou de survie, comme le prévoit le projet, avec d'autres pensions ou avantages découlant des régimes de la sécurité sociale (article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 12°, précité).

Du reste, si la Communauté imposait des règles anticumuls, le risque serait considérable de voir apparaître une multiplicité de régimes de cumuls et, dès lors, de se trouver en présence de règles contradictoires. Non seulement le montant des avantages cumulés à partir duquel une réduction de ces avantages serait prévue, pourrait être différent d'un régime à l'autre, mais il se pourrait, en outre, que la réduction à appliquer, soit doive se faire, en vertu des règles propres à chaque régime, sur les avantages de ce régime, soit encore ne soit imposée, dans chacun de ces régimes, que sous la forme de l'exclusion des avantages prévus dans un régime concurrent. Dans certains cas, des réductions apportées simultanément aux avantages accordés dans des régimes différents, auraient pour conséquence que la personne intéressée percevrait finalement moins, au total, que si elle s'était trouvée soumise à l'un ou à l'autre des régimes seulement. Dans d'autres cas, il pourrait se faire que la dualité ou la multiplicité des régimes permettent à un agent ou à l'un de ses ayants droit de percevoir un total d'avantages supérieur à ce qui reviendrait à un autre agent ou à l'ayant droit d'un autre agent se trouvant dans des conditions objectivement semblables, mais relevant de régimes institués par la même autorité et non par des autorités différentes. Ces situations inéquitables ne répondraient manifestement pas à la volonté des autorités qui auraient édicté les diverses règles de cumul.

Il se justifie donc que le cumul d'avantages sociaux accordés par des autorités différentes soit régi par un système de règles uniformes.

En conclusion, il y a lieu d'omettre du décret en projet les dispositions qui doivent faire l'objet de telles règles uniformes.

II. Le projet de décret présente un caractère technique qui suppose que les divers articles qui le composent, soient, non pas résumés, mais explicités dans l'exposé des motifs. La ratio legis de règles, parfois ésotériques, devrait être révélée par un vrai commentaire des articles; les explications fort concises fournies par le délégué du Gouvernement n'ont pas permis de combler ces lacunes; l'ajout d'exemples chiffrés en faciliterait la compréhension, en même temps qu'il permettrait d'en apprécier la portée pratique. L'impact budgétaire global des mesures envisagées devrait également être évalué dans une perspective à long terme, afin d'éviter, dans toute la mesure du possible, que des correctifs dont la portée serait, le cas échéant, rétroactive, ne doivent y être apportés. En effet, selon le principe fondamental de la sécurité juridique, le 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).

---

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

Cette observation vaut, en particulier pour les articles 5, 24, §§ 2 et 3, 25, 26, alinéa 2, et 38, alinéa 4.

*

EXAMEN DU TEXTE.

Arrêté de présentation.

Le projet de décret est dépourvu d'arrêté de présentation.

Dispositif.

Article 5.

1. Dans la phrase liminaire, les termes "sans préjudice de dispositions particulières" sont ambigus. Visent-ils les restrictions figurant dans le texte même de la disposition ou d'autres dispositions du projet, par exemple lorsque des restrictions sont prévues sous la forme des expressions suivantes : "pour le calcul de la pension", ou dans des dispositions étrangères au projet ?

Dans la première hypothèse, ces termes sont inutiles; dans la seconde, ils doivent être précisés.

2. Au 4°, points c), d) et e), est posé le principe selon lequel les intéressés doivent être entrés en service avant le 1er août 1955. Le choix de cette date doit non seulement être justifié dans l'exposé des motifs, mais l'être en se fondant sur des critères généraux, objectifs et en rapport avec le but poursuivi, de manière à exclure toute discrimination injustifiée entre les agents concernés.

3. Au 10°, on écrira "... d'un service public pour autant qu'elle n'ouvre pas ...".

Article 8.

1. Au paragraphe 1er, alinéa 2, les termes "à la suite de circonstances particulières" et "sans contrevenir par là au décret" ne sont pas clairs. Le texte doit mieux traduire les intentions des auteurs du projet.

2. Le paragraphe 2 serait mieux rédigé comme suit :

"§ 2. L'agent est déclaré inapte si, à l'expiration d'un délai de douze mois prenant cours à la date de la notification à lui faite d'une décision définitive le

déclarant inapte à l'exercice de ses fonctions, mais apte à l'exercice d'autres fonctions par voie de réaffectation, la Radio-Télévision belge de la Communauté française atteste ...".

Article 12.

Réglant le remplacement définitif de l'agent admis à la pension temporaire, la disposition n'a pas sa place dans un décret relatif à la matière des pensions. Il s'agit, en effet, d'un élément du statut administratif qui doit être réglé par un arrêté de Gouvernement de la Communauté française.

La disposition doit être omise et la numérotation des articles adaptée en conséquence.

Article 13.

La disposition, inspirée de l'article 8 de l'arrêté royal du 18 août 1939 réglant l'organisation des examens médicaux par le Service de santé administratif en lieu et place des commissions provinciales des pensions (1), institue un recours administratif préalable à toute action

(1) L'arrêté en question charge le comparant "de veiller à ce que le médecin désigné par lui respecte les délais imposés et ce, sous peine de forclusion". Cette précision, en matière de délai mériterait d'être apportée au texte.

judiciaire, dans lequel le médecin choisi par l'agent est le mandataire obligé de celui-ci (1). Le texte en projet introduit ainsi une restriction au droit de l'agent d'agir personnellement en justice, puisque seul le médecin de son choix peut introduire le recours administratif en ses lieu et place et, le cas échéant, conclure un accord en son nom et pour son compte.

A défaut d'énoncer les raisons qui justifieraient, en droit, une telle restriction, la disposition encourrait une critique au regard des articles 6 et 6bis de la Constitution en tant qu'établissant une discrimination entre justiciables. Des raisons déduites de la nécessité de préserver le secret médical ne paraissent pas être de nature à rendre cette critique sans objet, dès lors que les deux derniers alinéas de l'article 13 opèrent, en tout cas, révélation à l'agent de tous les motifs médicaux de sa situation.

Aussi, pour éviter toute contestation, le texte devrait être revu afin que l'obligation pour l'agent d'engager la procédure de recours par l'intermédiaire d'un tiers, soit transformée en une simple faculté.

---

(1) Sur les conséquences, pour l'agent, de ce mandat obligatoire, lorsque le mandataire n'agit pas comme il conviendrait, voyez par comparaison l'arrêt du Conseil d'Etat, n° 34.833, du 2 mai 1990, en cause J. KESTELOOT contre ville de Verviers et Etat belge.

Article 16.

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

L’observation vaut également pour les articles 21, 50, 64, 65 et 70.

Les références aux dispositions devront être adaptées en conséquence.

Article 18.

Il serait préférable d’insérer la disposition en projet sous le chapitre Ier et d’intituler celui-ci : "Champ d’application et définitions".

D’autre part, le début de la disposition doit s’écrire comme suit :

"Art. 18. Le présent titre ne s’applique pas aux personnes qui ...".

Article 19.

1. La disposition en projet serait mieux rédigée comme suit :

"Art. 19. Pour l'application du présent titre, il faut entendre par :

1° "fonction accessoire" : la fonction ...";

2° "retraité isolé" : le pensionné ...";

3° "retraité marié" : tout ...";

4° "montant minimum garanti" : le montant ...";

5° "supplément" : le montant ...";

6° "rétribution garantie" : la rétribution ...".

2. Par ailleurs, il faut, dans l'exposé des motifs, justifier le sens des termes "ou donnerait lieu".

Articles 22 à 25.

Il est renvoyé à l'observation générale I.

Article 27.

S'agissant de pensions multiples, il est renvoyé à l'observation générale I.

Article 28.

1. L'exposé des motifs ne permet pas au Conseil d'Etat de déterminer si la ratio legis de ce texte constitue ou non une peine accessoire. Si c'était le cas, le législateur fédéral serait exclusivement compétent.

2. Sous réserve de la réponse qui sera donnée à l'observation qui précède, la disposition appelle encore les deux observations suivantes :

a) le dépôt de mendicité n'a plus d'existence légale depuis la loi du 12 janvier 1993 contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire;

b) les termes "ou de mise hors cause" ne sont pas précis. Si les auteurs du projet entendent viser l'irrecevabilité des poursuites, mieux vaudrait utiliser ces termes.

Article 29.

Le paragraphe 2 contient une délégation de pouvoir au Gouvernement de la Communauté, qui excède les limites qui sont généralement admises en matière de pensions. Des bornes devraient être fixées dans le décret à cette habilitation.

L'observation vaut également pour les articles 21, § 2, seconde phrase, et 37.

Articles 32 à 34.

Il est renvoyé à l'observation générale I.

Article 36.

La disposition en projet règle le calcul des montants maximums des pensions de retraite. La lecture de l'article 36, alinéa 2, montre bien qu'il s'agit de la pension de retraite accordée par la R.T.B.F.

Il y a donc lieu d'écrire à l'article 36, alinéa 1er, ainsi que dans l'intitulé du titre IV : "La pension de retraite ...".

Toute autre interprétation impliquerait qu'il soit tenu compte de l'observation générale I.

Article 38.

La disposition en projet n'est, sur plusieurs points, pas suffisamment précise. Il en est ainsi notamment :

1° des diplômes visés;

2° de la notion d'"épreuve de niveau universitaire";

3° de la date du 1er janvier 1970 retenue à l'alinéa 3;

4° de la référence à l'arrêté royal du 2 avril 1979 relatif au recrutement à certains grades à la Radio-Télévision belge de la Communauté culturelle française.

Faute d'avoir trouvé dans l'exposé des motifs ou d'avoir reçu du délégué du Gouvernement les explications nécessaires, le Conseil d'Etat n'a pas été à même de vérifier si les dispositions en projet ne créent pas des distinctions contraires au principe d'égalité devant la loi.

Article 40.

Il est renvoyé à l'observation générale I.

Article 43.

La disposition en projet contient une délégation excessive au Gouvernement de la Communauté, en ce qu'elle permet à celui-ci de prendre n'importe quelle mesure, y compris des mesures de nature réglementaire.

Le texte doit être revu de manière à faire, en tout cas, apparaître que le pouvoir accordé se limite à la prise des mesures individuelles.

Par ailleurs, la notion d'"anomalies" est imprécise. S'il s'agissait d'imperfections législatives, seul le législateur communautaire pourrait les réparer.

Article 50.

En ce qui concerne le paragraphe 2, 2°, il est renvoyé à l'observation générale I.

Article 51.

Il est également renvoyé à l'observation générale I.

Articles 57 à 60.

Si certaines des dispositions en projet sont désavantageuses pour les agents concernés, leur rétroactivité éventuelle devrait être spécialement justifiée.

En particulier, la portée de l'article 58, alinéa 2, deuxième phrase, devrait être explicitée; les différences de traitement que cet exposé ferait apparaître, par rapport aux agents en service à la date d'entrée en vigueur du décret, ne pourraient enfreindre les articles 6 et 6bis de la Constitution.

Chapitre II.

Articles 66 à 69.

Il est renvoyé à l'observation générale I.

Article 72.

L'article 72 serait mieux rédigé comme suit :

"Art. 72. Au décret du 3 juillet 1986 relatif aux pensions de survie allouées aux ayants droit des agents définitifs de la Radio-télévision belge de la Communauté française (R.T.B.F.), modifié par le décret du 18 mai 1992, sont apportées les modifications suivantes :

1° l'article 2, § 1er, 3° est remplacé par le texte suivant : "3° soit ...";

2° l'article 10, § 3, est remplacé par la disposition suivante : "§ 3. La rémunération ...";

3° l'article 13 est remplacé par la disposition suivante : "Art. 13. La pension ...";

4° l'article 14 est remplacé par la disposition suivante : "Art. 14. Si, au décès ...";

5° l'article 25 est remplacé par la disposition suivante : "Art. 25. Si, au décès ...";

6° l'article 26 est remplacé par la disposition suivante : "Art. 26. Si, au décès ...";

7° il est inséré dans le titre III un article 30bis rédigé comme suit :
"Art. 30bis. Le calcul ...".

En ce qui concerne l'article 72, § 8 (article 34, § 2, en projet), il est renvoyé à l'observation générale I.

Article 73.

Le texte ne peut viser globalement "toutes les dispositions antérieures régissant les pensions de retraite allouées aux agents de la Radio-diffusion Télévision belge de la Communauté française". Il y a lieu d'énumérer les dispositions visées.

Article 74.

Il y a lieu d'écrire : "... qui sortit ses effets le ...".

Observation finale.

Le décret en projet utilise les termes "l'Exécutif". Compte tenu de la revision de la Constitution intervenue récemment et par laquelle a été inséré dans celle-ci un article 59quater, qui consacre l'existence, notamment, de Gouvernements de Communauté, il y a lieu d'écrire chaque fois: "le Gouvernement".

La chambre était composée de

Messieurs :	C.-L. CLOSSET,	président de chambre,
	R. ANDERSEN,	conseillers d'Etat,
	Y. KREINS,	
	J. DE GAVRE,	assesseurs de la
	F. DELPEREE,	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 par M. J.-L. PAQUET, référendaire adjoint.

LE GREFFIER, LE PRESIDENT,

J. GIELISSEN. C.-L. CLOSSET.