

Numéro du rôle : 963, 964 et 966
Arrêt n° 44/96 du 12 juillet 1996

A R R E T

En cause : les demandes de suspension partielle du décret de la Communauté flamande du 22 décembre 1995 portant modification de certaines dispositions du titre Ier et du titre II des décrets relatifs à la radiodiffusion et à la télévision, coordonnés le 25 janvier 1995.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents L. De Grève et M. Melchior, et des juges L.P. Suetens, H. Boel, L. François, P. Martens, J. Delruelle, G. De Baets, E. Cerexhe, H. Coremans, A. Arts et R. Henneuse, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président L. De Grève,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des demandes*

Par requêtes adressées à la Cour par lettres recommandées à la poste les 5 et 6 juin 1996 et parvenues au greffe les 6 et 7 juin 1996, R. Casteleyn, demeurant à 9570 Lierde, Steenweg 164, J. Ceuleers, demeurant à 3070 Kortenberg, Gemeentebroek 9, et K. Borms, demeurant à 3140 Keerbergen, Haachtsesteenweg 98, ont introduit une demande de suspension partielle du décret de la Communauté flamande du 22 décembre 1995 portant modification de certaines dispositions du titre Ier et du titre II des décrets relatifs à la radiodiffusion et à la télévision, coordonnés le 25 janvier 1995 (publié au *Moniteur belge* du 12 janvier 1996).

Par les mêmes requêtes, les parties requérantes demandent également l'annulation partielle des mêmes dispositions.

II. *La procédure*

Par ordonnances des 6 et 7 juin 1996, le président en exercice a désigné pour chacune des affaires les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application dans les affaires respectives des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Par ordonnance du 13 juin 1996, le président L. De Grève a soumis les affaires à la Cour réunie en séance plénière.

Par ordonnance du même jour, la Cour réunie en séance plénière a joint les affaires.

Par ordonnance du 13 juin 1996, la Cour a fixé l'audience au 27 juin 1996.

Cette dernière ordonnance ainsi que l'ordonnance de jonction ont été notifiées aux autorités mentionnées à l'article 76 de la loi organique de même qu'aux requérants par lettres recommandées à la poste le 14 juin 1996.

A l'audience publique du 27 juin 1996 :

- ont comparu :

. Me L. De Bruyn, avocat du barreau de Gand, pour les requérants;

. Me J. Bouckaert, avocat du barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;

- les juges-rapporteurs H. Boel et E. Cerexhe ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- les affaires ont été mises en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

III. *En droit*

- A -

Quant à la recevabilité

A.1.1. Le requérant dans l'affaire portant le numéro 963 du rôle est né le 27 avril 1933. Il est entré en service à la B.R.T.N. le 27 décembre 1957. Le 1er avril 1959, il fut nommé technicien de laboratoire, le 1er septembre 1966, premier technicien de laboratoire, le 1er juin 1973, technicien chef de laboratoire, le 1er décembre 1979, chef de groupe et le 1er janvier 1990, chef de service. Le 1er juin 1994, il fut nommé conseiller chef de service.

Du fait des dispositions litigieuses et des arrêtés d'exécution subséquents, la fonction qu'il occupe sera supprimée et il sera d'office mis à la retraite.

A.1.2. Le requérant dans l'affaire portant le numéro 964 du rôle est né le 12 avril 1935. Il est entré en service à la B.R.T.N. le 16 mars 1965 en tant que journaliste. Le 16 juin 1966, il fut nommé journaliste et le 1er juillet 1971, journaliste principal, dans le cadre de la carrière plane. Le 1er décembre 1974, il fut nommé secrétaire de rédaction. Le 1er juin 1989, il fut nommé directeur général de la télévision, étant dès lors immédiatement confronté à de profonds bouleversements dans le paysage audiovisuel, ainsi qu'à l'attitude des autorités politiques vis-à-vis de cette évolution.

Du fait des dispositions litigieuses et des arrêtés d'exécution subséquents, il est mis d'office à la pension le 1er mars 1996.

A.1.3. Le requérant dans l'affaire portant le numéro 966 du rôle est né le 22 juillet 1936. Il est entré en service à la B.R.T.N. le 1er novembre 1962 en tant que journaliste radio. Dans le cadre de la carrière plane, il fut nommé journaliste le 1er mai 1964 et journaliste principal le 1er mai 1969. Le 1er novembre 1977, il fut nommé journaliste en chef, le 1er avril 1979, secrétaire de rédaction et le 1er mars 1988, rédacteur en chef. Le 1er juillet 1994, la direction du service de l'information lui fut confiée où, à son initiative, une nouvelle dynamique se développe.

Du fait des dispositions litigieuses et des arrêtés d'exécution subséquents, le requérant sera mis à la pension d'office le 1er août 1996.

Quant aux demandes de suspension

Les moyens

A.2.1. Les requérants formulent deux moyens.

A.2.2. Selon le premier moyen, le décret attaqué viole les articles 2 et 48 de l'arrêté royal du 26 septembre 1994 fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'Etat applicables au personnel des services des Gouvernements de communauté et de région et des Collèges de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française ainsi qu'aux personnes morales de droit public qui en dépendent.

L'article 48 de l'arrêté royal susdit dispose que « Nul ne peut perdre la qualité d'agent avant l'âge normal de la retraite, sauf dans les cas prévus par la législation relative aux pensions ou par le présent arrêté ». L'âge normal de la retraite est l'âge de soixante-cinq ans. La délégation de compétences à l'administrateur délégué (article 8) et au Gouvernement flamand (articles 12 et 13) que contient le décret litigieux est également en contradiction avec la disposition précitée et, à cause de son caractère très large, avec le principe de légalité.

L'article 2 de l'arrêté royal susmentionné dispose que les besoins en personnel sont exclusivement rencontrés par des agents soumis aux dispositions de cet arrêté. Toutefois, des personnes peuvent être engagées sous des contrats de travail : a) en vue de répondre à des besoins exceptionnels et temporaires en personnel, qu'il s'agisse soit de la mise en oeuvre d'actions limitées dans le temps soit d'un surcroît extraordinaire de travail; b) en vue de remplacer des agents qui n'assument pas leur fonction ou ne l'assument qu'à temps partiel; c) en vue d'accomplir des tâches auxiliaires ou spécifiques dont la liste est fixée au préalable par chaque exécutif. Le passage de la forme d'emploi statutaire à la forme d'emploi contractuel pour les membres actuels du personnel ne saurait trouver un fondement dans cette disposition. De même, le remplacement du personnel statutaire actuel par du personnel contractuel nouveau est contraire à cette disposition. Il est fait un usage impropre de la possibilité de recrutement contractuel.

A.2.3. Selon le second moyen, le décret litigieux viole les articles 10 et 11 de la Constitution. En l'occurrence, on supprime l'emploi des membres du personnel de la B.R.T.N. qui exercent une fonction à partir du rang 13, sauf si ce rang a été atteint par une promotion en carrière plane, jusques et y compris le rang 15, et/ou qui exercent une fonction qui correspond aux rangs 13 à 15. Ces dispositions sont discriminatoires à un triple point de vue.

Une première discrimination résulte du fait que seuls les emplois des rangs 13 à 15 ou les fonctions appartenant à ces rangs sont supprimés. Il n'existe pas de motifs objectifs susceptibles de justifier une telle discrimination, ni par rapport aux autres rangs et fonctions au sein de la B.R.T.N., ni par rapport à l'ensemble de l'administration. La justification ne saurait être trouvée dans des considérations budgétaires ou dans des motifs qualitatifs. En effet, il est à nouveau pourvu aux places vacantes, des fonctionnaires statutaires reviennent éventuellement dans une situation contractuelle avec, comme élément déterminant du salaire, l'ouverture du marché, le jeu de l'offre et de la demande, etc. Des éléments moins expérimentés prennent la place de personnes compétentes. En outre, les aspects qualitatifs ne peuvent pas jouer, parce que chaque fonctionnaire a droit à un signalement individuel. Les éléments valables sont les dupes de pareilles mesures générales. Les éléments incompetents peuvent être écartés par l'utilisation judiciaire du système d'évaluation conformément aux dispositions du statut du personnel, en particulier le retrait d'emploi dans l'intérêt du service. Cette forme de suppression d'emploi aurait du reste garanti une procédure de réaffectation avec la certitude que les intéressés conserveraient leur traitement plein pendant deux ans. De cette garantie, les membres du personnel concernés ne peuvent pas non plus bénéficier ou du moins pas pleinement.

Une deuxième discrimination résulte du fait que les membres du personnel appartenant aux rangs 13 à 15 qui atteignent l'âge de soixante ans sont mis d'office à la retraite, alors que les fonctionnaires d'autres services publics ont la possibilité de travailler jusqu'à soixante-cinq ans. La suppression des emplois statutaires ne suffit pas pour justifier objectivement cette mesure, puisque la possibilité d'un réengagement contractuel leur est refusée alors que les membres du personnel n'ayant pas encore atteint la limite d'âge de soixante ans ont quant à eux cette possibilité. Il n'existe pas non plus de motif valable pour justifier la différence de traitement entre ceux qui appartiennent au rang 13 et qui signeraient un nouveau contrat limité dans le cadre dirigeant et qui, par suite du décret, seront pensionnés à soixante ans et les personnes qui, au moment de l'entrée en vigueur du décret, n'avaient pas encore atteint le rang 13 et qui, partant, ne sont pas pensionnées d'office à soixante ans. La thèse selon laquelle le coût salarial doit être réduit est contredite par les engagements contractuels qui ne coûteront pas nécessairement moins que les emplois statutaires. Que l'on ait cherché un rajeunissement doit à tout le moins être relativisé, notamment au vu de la récente désignation des membres du comité de direction.

La discrimination subsiste même après la mise à la pension obligatoire. La possibilité d'engagement contractuel n'est pas fondée sur des critères objectifs et n'est donc pas égale pour tous.

Le principe d'égalité est violé. Les mesures prises par les dispositions litigieuses sont clairement disproportionnées à l'objectif poursuivi.

Le préjudice grave difficilement réparable

A.3.1. En ce qui concerne le préjudice grave difficilement réparable, le requérant dans l'affaire portant le numéro 963 du rôle fait valoir qu'il subit incontestablement un préjudice irréparable en raison des dispositions litigieuses. Il est frustré dans sa carrière et dans ses attentes légitimes par les agissements de l'autorité publique. Le requérant est arrivé à un stade où il devrait voir récompensé le dévouement dont il a toujours fait preuve pendant sa carrière active. La mesure litigieuse ne le frappe pas seulement sur le plan pécuniaire; il est pour lui moralement inacceptable de se voir confronté d'une manière aussi imprévisible et abrupte à la fin de sa carrière. Le requérant a toujours exercé ses fonctions avec beaucoup de dévouement et de dynamisme. Il ne peut accepter d'être maintenant mis à la retraite à la suite d'une mesure qui est présentée comme étant nécessaire pour améliorer la qualité. Le préjudice subi par le requérant est évident. Un arrêt sur le fond ne lui donnera pas la possibilité de reprendre ses fonctions. La période intermédiaire sera trop longue pour reprendre le fil.

A.3.2. Le requérant dans l'affaire portant le numéro 964 du rôle soutient que la mesure litigieuse lui fait subir un préjudice irréparable, tant matériel que moral. Le requérant est fort affecté d'être confronté d'une manière aussi inattendue à la fin de sa carrière. Il occupait depuis le 1er juin 1989 les fonctions de directeur général. Il s'est vu confronté, dès sa désignation, à des bouleversements considérables dans le paysage audiovisuel et aux difficultés particulières qui les accompagnaient. Le requérant a assumé la charge qui lui était confiée avec beaucoup de dévouement et de sens des responsabilités, sans avoir toujours été soutenu par l'autorité politique. Il considère qu'il est d'autant plus difficile de devoir constater maintenant que les dispositions litigieuses sont interprétées comme le fait de se débarrasser d'un cadre incompetent. Le requérant estime avoir démontré le contraire. Il est moralement affecté d'être considéré comme « trop vieux », alors que la direction est maintenant confiée à des personnes plus jeunes de quelques années seulement. Le préjudice qui affecte le requérant est, par la nature de la mesure litigieuse, évident. La seule procédure quant au fond ne lui donnera pas la possibilité de reprendre à nouveau ses fonctions. La période intermédiaire sera trop longue pour lui permettre de reprendre le fil.

A.3.3. Le requérant dans l'affaire portant le numéro 966 du rôle affirme que la mesure litigieuse lui cause un préjudice irréparable qui est tant de nature matérielle que de nature morale. Sur le plan moral, le requérant est durement touché de se voir confronté à la fin de sa carrière d'une manière aussi imprévue et aussi abrupte. Il exerçait la fonction de chef du service des informations de la B.R.T.N. avec beaucoup

de dynamisme et d'initiative et il était le moteur de la plupart des nouveaux projets (« TerZake », « Nachtjournaal ») et réalisations. Il a donc reçu beaucoup de critiques élogieuses à propos du travail réalisé par lui et son équipe. Il est difficilement acceptable que pareilles prestations ne soient pas honorées mais au contraire sanctionnées. Il trouve moralement répréhensible le fait que la décision litigieuse soit expliquée comme le fait de se débarrasser d'un cadre totalement incompetent. Il considère avoir démontré le contraire. Il lui semble inacceptable de ne pas pouvoir conduire et accompagner plus avant les projets réalisés. Sur le plan moral, cela l'affecte d'être considéré comme « trop vieux », alors que la direction est maintenant confiée à des personnes plus jeunes de quelques années seulement. Le préjudice qui affecte le requérant est évident, du fait de la nature de la mesure litigieuse. La seule procédure quant au fond ne lui donnera pas la possibilité de reprendre ses fonctions. La période intermédiaire sera trop longue pour lui permettre de reprendre le fil. Il considère en outre comme très douloureux le fait d'être « déclassé » à l'âge de soixante ans. Au moment précis où les autorités semblent vouloir s'atteler à une politique des médias dynamique et où le requérant obtiendrait des moyens qui étaient autrefois impensables, il se trouve mis sur une voie de garage.

- B -

Quant à l'étendue de la demande de suspension

B.1.1. Les requérants demandent la suspension et l'annulation du décret de la Communauté flamande du 22 décembre 1995 portant modification de certaines dispositions du titre Ier et du titre II des décrets relatifs à la radiodiffusion et à la télévision, coordonnés le 25 janvier 1995.

Toutefois, les requérants formulent exclusivement des moyens à l'encontre des articles 8, 12 et 13 du décret.

La Cour, qui doit déterminer l'étendue de la demande sur la base du contenu de la requête, constate que les demandes sont limitées aux dispositions précitées.

B.1.2. Les dispositions litigieuses s'énoncent comme suit :

« Art. 8. L'article 15 des mêmes décrets est remplacé par les dispositions suivantes :

' Article 15. § 1er. L'administrateur délégué est compétent pour toutes les matières qui, conformément à l'article 13, § 1er, ne relèvent pas de la compétence du conseil d'administration; il est également compétent pour la direction journalière de l'organisme.

L'administrateur délégué est, en outre, chargé de la préparation et de l'exécution des décisions du conseil d'administration. Il participe avec voix consultative à toutes les réunions du conseil d'administration.

§ 2. L'administrateur délégué fixe la structure organisationnelle. Il supprime la fonction des membres du personnel qui occupent une fonction appartenant aux rangs 13, sauf si ce rang a été obtenu par avancement dans la carrière plane, à 15 inclus et/ou exercent une fonction qui correspond aux rangs 13 à 15 inclus.

§ 3. Par dérogation à l'article 13, § 1er, 3°, et pour des raisons de réorganisation du service, l'administrateur délégué fixe les mesures réglementaires relatives à la situation administrative et financière des membres du personnel dont la fonction a été supprimée conformément au § 2.

Il déclare vacants les emplois nouveaux du cadre moyen à fixer par lui, sélectionne et recrute les candidats à ces emplois. Les candidats sont employés dans les liens d'un contrat de travail.

Les membres du personnel statutaires qui, en exécution de l'alinéa précédent, sont employés sous un régime contractuel, conservent, pour la durée totale de leur emploi contractuel, la situation statutaire et pécuniaire qu'ils avaient au moment de leur emploi contractuel, à moins qu'ils y aient renoncé au moment de la signature du contrat.

§ 4. Dans l'expectative que les règles visées à l'article 13, § 1er, 3°, soient fixées, l'administrateur délégué exerce les attributions conférées par le statut administratif et pécuniaire en application au moment de l'entrée en vigueur de cet article, à l'administrateur général, au conseil d'administration ou à la commission permanente.

§ 5. L'administrateur délégué représente l'organisme dans tous les actes judiciaires et extra-judiciaires. '

[...]

Art. 12. § 1er. Les fonctions d'administrateur général et de directeur général sont supprimées.

§ 2. Le Gouvernement flamand règle la situation administrative et pécuniaire des personnes nommées à ces fonctions.

Art. 13. Le Gouvernement flamand est autorisé de [lire : à] compléter le décret du 13 juillet 1994 relatif aux pensions de retraite allouées aux agents définitifs de la 'Nederlandse Radio en Televisieuitzendingen in België, Omroep van de Vlaamse Gemeenschap ', et relatif aux pensions de survie allouées aux ayants droit de ces agents, par des dispositions spéciales afin :

1° de garantir que les membres du personnel visés à l'article 15, § 2, deuxième phrase des décrets coordonnés et à l'article 12 du présent décret, dont l'emploi statutaire est converti en emploi contractuel, bénéficient d'un revenu de pension global pour eux-mêmes et leurs ayants droit au même titre que s'ils étaient restés dans le régime statutaire.

2° de prévoir la mise à la retraite obligée à l'âge de 60 ans des personnes visées à l'article 15, § 2, deuxième phrase des décrets coordonnés et de l'article 12 du présent décret, à condition que leur pension soit calculée au même titre que s'ils [lire : que si elles] étaient restées en service jusqu'à l'âge de 65 ans.

Ces dispositions spéciales sont soumises dans le mois pour ratification au Conseil Flamand. »

B.1.3. L'article 12, § 2, du décret attaqué a été exécuté par l'arrêté du Gouvernement flamand du 31 janvier 1996 « réglant la situation administrative et pécuniaire de l'administrateur général et des directeurs généraux de la ' Nederlandse Radio- en Televisie-uitzendingen in België, Omroep van de Vlaamse Gemeenschap ' », publié au *Moniteur belge* du 9 février 1996.

L'article 13 du décret litigieux a été exécuté par l'arrêté du Gouvernement flamand du 31 janvier 1996 « modifiant le décret du 13 juillet 1994 relatif aux pensions de retraite allouées aux agents définitifs de la ' Nederlandse Radio- en Televisie-uitzendingen in België, Omroep van de Vlaamse Gemeenschap ' et relatif aux pensions de survie allouées aux ayants droit de ces agents », publié au *Moniteur belge* du 9 février 1996. Cet arrêté a été confirmé par le décret de la Communauté flamande du 2 avril 1996, publié au *Moniteur belge* du 19 avril 1996. Ce décret dispose que l'arrêté précité du Gouvernement flamand du 31 janvier 1996 modifiant le décret du 13 juillet 1994 et le décret lui-même produisent leurs effets à partir du 12 février 1996.

Quant à l'article 20, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989

B.2. Aux termes de l'article 20, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, deux conditions de fond doivent être remplies pour que la suspension puisse être décidée :

- des moyens sérieux doivent être invoqués;
- l'exécution immédiate de la règle attaquée doit risquer de causer un préjudice grave difficilement réparable.

Les deux conditions étant cumulatives, la constatation que l'une de ces deux conditions n'est pas remplie entraîne le rejet de la demande de suspension.

Quant au préjudice grave difficilement réparable

B.3.1. Les requérants soutiennent que les dispositions litigieuses leur causent un préjudice grave et irréparable de nature tant matérielle que morale (A.3.1-A.3.3).

B.3.2. Les requérants invoquent tout d'abord le préjudice financier lié à leur mise à la retraite prématurée.

En cas d'annulation des dispositions litigieuses, ce préjudice financier peut toutefois être totalement réparé. Le préjudice financier invoqué par les requérants n'est donc pas un préjudice grave difficilement réparable en tant qu'il concerne les conséquences financières de la mise à la retraite anticipée.

B.3.3. Les requérants invoquent ensuite le préjudice moral résultant de la cessation inattendue et brutale de leur carrière professionnelle, qui peut être ressentie par les

intéressés comme une sanction pour incompétence, et la difficulté de reprendre cette carrière en cas d'annulation des dispositions litigieuses par un arrêt quant au fond.

B.4.1. La fonction de directeur général de la télévision qu'occupait le requérant dans l'affaire portant le numéro 964 du rôle a été supprimée par l'article 12, § 1er, du décret litigieux à partir du 12 février 1996. Etant donné qu'il avait atteint à cette date l'âge de soixante ans, il a été mis à la pension le 1er mars 1996 en application de l'article 13 du décret litigieux et des arrêtés pris en exécution de ce décret.

B.4.2. En application de l'article 13 du décret litigieux et de l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 31 janvier 1996 « modifiant le décret du 13 juillet 1994 relatif aux pensions de retraite allouées aux agents définitifs de la ' Nederlandse Radio- en Televisie-uitzendingen in België, Omroep van de Vlaamse Gemeenschap ' et relatif aux pensions de survie allouées aux ayants droit de ces agents », confirmé par le décret de la Communauté flamande du 2 avril 1996, le requérant dans l'affaire portant le numéro 963 du rôle a été mis à la retraite avec effet au 1er mars 1996, puisqu'il avait atteint l'âge de soixante ans le 12 février 1996.

B.4.3. Etant donné qu'il atteindra l'âge de soixante ans le 22 juillet 1996, le requérant dans l'affaire portant le numéro 966 du rôle sera mis à la retraite le 1er août 1996, en application de l'article 13 du décret litigieux et de l'article 2 de l'arrêté précité du Gouvernement flamand.

B.4.4. S'il apparaissait que, comme les requérants l'affirment, la manière dont il est mis fin à leur fonction peut s'interpréter comme motivée par une prétendue incompétence, leur préjudice moral serait, non seulement grave, mais difficilement réparable. La Cour constate toutefois que les décisions critiquées s'inscrivent dans le cadre d'une restructuration générale, qu'elles font partie d'un ensemble de mesures et que la mise à la retraite est décidée sur la base du critère objectif que constitue l'âge des intéressés :

tout démontre que le départ des requérants ne peut raisonnablement être imputé à des raisons tenant à leur personne.

B.5. L'une des deux conditions mises à l'admission des demandes de suspension n'étant pas remplie, celles-ci doivent être rejetées.

Par ces motifs,

la Cour

rejette les demandes de suspension.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 12 juillet 1996.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

L. De Grève