

Numéros du rôle : 1178, 1179, 1180 et 1181
Arrêt n° 131/98 du 9 décembre 1998

A R R E T

En cause : les recours en annulation de l'article 22 des décrets de la Communauté flamande relatifs à la radiodiffusion et à la télévision, coordonnés le 25 janvier 1995, tel qu'il a été remplacé par l'article 4 du décret de la Communauté flamande du 29 avril 1997 relatif à la transformation de la BRTN en une société anonyme de droit public, introduits par M. Kerki et autres.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents L. De Grève et M. Melchior, et des juges L. François, P. Martens, J. Delruelle, H. Coremans et M. Bossuyt, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président L. De Grève,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des recours*

Par requêtes adressées à la Cour par lettres recommandées à la poste le 27 octobre 1997 et parvenues au greffe le 28 octobre 1997, des recours en annulation ont été introduits contre l'article 22 des décrets de la Communauté flamande relatifs à la radiodiffusion et à la télévision, coordonnés le 25 janvier 1995, tel qu'il a été remplacé par l'article 4 du décret de la Communauté flamande du 29 avril 1997 relatif à la transformation de la BRTN en une société anonyme de droit public (publié au *Moniteur belge* du 1er mai 1997), par M. Kerki, demeurant à 3010 Kessel-Lo, Overwinningsstraat 25, G. Beuckels, demeurant à 8200 Bruges, Leiselstraat 61, la Centrale générale des services publics (C.G.S.P.), dont le siège est établi à 1000 Bruxelles, place Fontainas 9-11, et le Syndicat chrétien des communications et de la culture, dont le siège est établi à 1000 Bruxelles, rue du Marché-aux-Herbes 105, boîte 38/40.

II. *La procédure*

Par ordonnances du 28 octobre 1997, 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 29 octobre 1997, la Cour a joint les affaires.

Les recours ont été notifiés conformément à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 1er décembre 1997; l'ordonnance de jonction a été notifiée par les mêmes lettres.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 3 décembre 1997.

Des mémoires ont été introduits par :

- le Gouvernement wallon, rue Mazy 25-27, 5100 Namur, par lettre recommandée à la poste le 15 janvier 1998;
- le Gouvernement flamand, place des Martyrs 19, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 29 janvier 1998.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 23 avril 1998.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- G. Beuckels, par lettre recommandée à la poste le 19 mai 1998;

- le Syndicat chrétien des communications et de la culture, par lettre recommandée à la poste le 19 mai 1998;
- la Centrale générale des services publics, par lettre recommandée à la poste le 20 mai 1998;
- M. Kerki, par lettre recommandée à la poste le 20 mai 1998;
- le Gouvernement wallon, par lettre recommandée à la poste le 25 mai 1998.

Par ordonnances du 25 mars 1998 et du 29 septembre 1998, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 27 octobre 1998 et 27 avril 1999 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 21 octobre 1998, la Cour a déclaré les affaires en état et fixé l'audience au 18 novembre 1998.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 22 octobre 1998.

A l'audience publique du 18 novembre 1998 :

- ont comparu :
 - . Me L. De Bruyn, avocat au barreau de Gand, pour M. Kerki, G. Beuckels et la C.G.S.P.;
 - . Me J. Bouckaert *loco* Me D. D'Hooghe, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;
 - . Me V. Thiry, avocat au barreau de Liège, pour le Gouvernement wallon;
- les juges-rapporteurs H. Coremans et L. François 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 -

Requêtes

A.1. La partie requérante dans l'affaire portant le numéro 1178 du rôle travaille à la « Vlaamse Radio- en Televisieomroep » (V.R.T.) comme assistant de régie en chef dans le cadre statutaire. La partie requérante dans l'affaire portant le numéro 1179 du rôle travaille à la V.R.T. comme technicien radio-télévision nommé à titre définitif. Ces deux parties requérantes sont respectivement secrétaire général du secteur Culture de la Centrale générale des services publics et délégué syndical du Syndicat chrétien des communications et de la culture; elles ont, en cette qualité, intérêt à voir garantir leurs prérogatives pour ce qui est des intérêts du personnel.

Les parties requérantes dans les affaires portant les numéros 1180 et 1181 du rôle sont des organisations syndicales représentatives. Les représentants de ces organisations ont intérêt à voir respecter les prérogatives de leur organisation.

A.2. Les parties requérantes demandent l'annulation de l'article 22 des décrets relatifs à la radiodiffusion et à la télévision, coordonnés le 25 janvier 1995, tel qu'il a été remplacé par l'article 4 du décret du 29 avril 1997 relatif à la transformation de la BRTN en une société anonyme de droit public, en tant qu'il dispose que les membres du personnel de la V.R.T. autres que ceux visés à l'article 21 sont engagés dans les liens d'un contrat de travail.

La disposition entreprise viole l'article 2 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 (A.R.P.G.), qui énumère de façon très spécifique les conditions auxquelles un engagement contractuel doit répondre. En l'espèce, il n'est pas satisfait à ces conditions.

Mémoire du Gouvernement flamand

A.3. Dans les requêtes portant les numéros 1180 et 1181 du rôle, il n'est nullement précisé quelles seraient les prérogatives que les organisations requérantes veulent voir respecter, ni en quoi le législateur décrétal aurait limité, par la disposition entreprise, les prérogatives de ces organisations. Le moyen unique contenu dans les requêtes ne porte nullement sur une éventuelle violation, par la disposition entreprise, des règles législatives concernant les relations entre les autorités publiques et les syndicats du personnel relevant de ces autorités. L'article entrepris ne modifie ni ne restreint la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités et n'entend pas régir les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités.

A.4. En tant que les parties requérantes dans les affaires portant les numéros 1180 et 1181 du rôle se prévalent de l'intérêt de ceux qui les représentent et que ces personnes tiendraient des prérogatives liées à une fonction qu'elles exercent, il convient de souligner que cet intérêt (fonctionnel) ne peut être servi par un arrêt d'annulation que si de telles prérogatives ont été méconnues et si la violation alléguée peut être supprimée en droit par un arrêt d'annulation. Il s'ensuit qu'un recours en annulation introduit en vue de préserver semblable intérêt n'est recevable que si la partie requérante invoque au moins un moyen d'annulation fondé sur la violation de ses prérogatives administratives, *quod in casu non*.

La circonstance qu'un décret soumis à un avis, une concertation ou une négociation préalables puisse contenir des illégalités ne viole pas en soi les prérogatives de l'organe consultatif ou de ses membres. Il n'en est même pas ainsi lorsque l'organe consultatif ou l'organe de concertation - et cette concertation a eu lieu, ainsi qu'il ressort des annexes au rapport établi au nom de la commission pour la politique en matière de médias (*Doc.*, Parlement flamand, 1996-1997, n° 528/13) - a mis en garde contre ces prétendues illégalités. En effet, la violation des prérogatives en question présente un rapport avec l'avis qui est demandé ou la concertation qui a été menée, mais non avec le contenu de la réglementation soumise à l'avis ou à la concertation.

A.5. Lorsqu'une association de fait est en justice en vue de préserver ses prérogatives, son action se limite aux moyens qui concernent son association au fonctionnement des services publics ou qui ont une incidence directe sur celle-ci. Cela implique qu'elle ne peut, en tant qu'association de fait, agir pour défendre les intérêts collectifs de ses membres, même considérés comme groupe.

Par ailleurs, il n'apparaît pas, dans les affaires portant les numéros 1180 et 1181 du rôle, que l'organe compétent des associations de fait ait décidé d'introduire un recours en annulation auprès de la Cour.

A.6. En tant que les parties requérantes dans les affaires portant les numéros 1178 et 1179 du rôle se prévalent de leur qualité de membres du personnel statutaire, elles ne justifient pas de l'intérêt requis. En effet, l'article entrepris dispose expressément qu'il ne porte pas atteinte au statut des membres du personnel déjà en service.

Dans la mesure où les parties requérantes introduisent le recours en leurs qualités respectives de secrétaire général du secteur Culture de la Centrale générale des services publics et de délégué syndical du Syndicat chrétien des communications et de la culture, les requêtes n'indiquent pas les « prérogatives concernant le personnel » qu'elles invoquent. Par ailleurs, elles n'articulent aucun moyen faisant apparaître une atteinte à leurs prérogatives.

A.7. La partie requérante dans l'affaire portant le numéro 1178 du rôle ne peut, en tant que secrétaire général d'une association de fait, ester en justice en vue de préserver les intérêts collectifs des membres de l'association de fait dont elle fait partie.

En ce qui concerne l'affaire portant le numéro 1179 du rôle, aucune disposition légale n'a conféré aux organisations syndicales ou à leurs délégués syndicaux une telle capacité d'agir générale qu'ils seraient habilités à défendre les intérêts collectifs et individuels d'un groupe de travailleurs, en l'espèce le personnel de la V.R.T., *a fortiori* les intérêts de futurs membres du personnel.

Du reste, il n'apparaît pas que le personnel engagé à l'avenir subira un préjudice du fait que l'engagement se fera sur une base contractuelle et ne sera plus statutaire.

A.8. Il se déduit de l'arrêt de la Cour n° 39/97 que l'autorité compétente pour fixer le cadre organique et le statut du personnel dispose d'une liberté d'appréciation étendue pour déterminer les cas dans lesquels le choix d'un engagement de contractuels est opportun, à condition toutefois de ne pas méconnaître la notion de « tâche spécifique » visée à l'article 2 de l'A.R.P.G.

A.9. Eu égard à l'environnement particulièrement concurrentiel dans lequel la V.R.T. doit déployer ses activités, ainsi qu'à l'évolution rapide de l'audiovisuel, il est indispensable que l'établissement puisse disposer des moyens lui permettant de réaliser son objet social de manière efficace et économiquement justifiée. En ce qui concerne plus particulièrement la gestion du personnel, qui doit être logique et cohérente pour l'avenir, les travaux préparatoires exposent les motifs qui ont conduit le législateur décretaal à opter désormais, pour l'ensemble du personnel de la V.R.T., pour une relation de travail contractuelle.

A.10. Bien qu'il faille en principe considérer que l'on désigne par établissement les tâches spécifiques pour lesquelles l'engagement contractuel peut être envisagé, toutes les fonctions peuvent, à titre exceptionnel et sous certaines conditions, devenir spécifiques dans un établissement. La spécificité consiste en ce que le radiodiffuseur public doit pouvoir, dans un secteur particulièrement commercial et évoluant rapidement, intervenir efficacement et être en mesure de le faire à tous les niveaux avec un personnel dont les conditions correspondent aux conditions de travail usuelles dans le marché des médias, eu égard notamment à la circonstance que la V.R.T. doit pouvoir réaliser sa mission de diffuseur public dans une petite région linguistique qui se caractérise par une grande ouverture internationale.

A.11. Le législateur décretaal a indiqué au préalable de manière suffisamment précise les emplois qui peuvent être conférés, à son estime, à des personnes engagées sous contrat de travail. La spécificité de la tâche du personnel visé par l'article entrepris trouve en effet son fondement dans la spécificité et les besoins propres de la V.R.T.

Mémoire du Gouvernement wallon

A.12. Par son mémoire, le Gouvernement wallon déclare intervenir et s'en remettre provisoirement à la sagesse de la Cour sous réserve d'autres prises de position exposées dans un mémoire en réponse.

Mémoire en réponse du Gouvernement wallon

A.13. La requête dans l'affaire portant le numéro 1180 du rôle a été introduite par la Centrale générale des services publics mais est signée par L. Muylaert en son nom propre. La requête dans l'affaire portant le numéro 1181 du rôle a été introduite par le Syndicat chrétien des communications et de la culture, mais est signée par J.P. Van Der Vurst en son nom propre. Ces éléments ne permettent pas de savoir qui a introduit les requêtes, en sorte qu'elles sont irrecevables.

A.14. Pour le surplus, le Gouvernement wallon n'avance aucun argument n'ayant pas déjà été soulevé par le Gouvernement flamand.

Mémoire en réponse des parties requérantes

A.15. Les intérêts des parties requérantes dans les affaires portant les numéros 1178 et 1179 du rôle sont gravement lésés par la disposition entreprise, en ce que les membres du personnel statutaire entrèrent en concurrence, pour certaines fonctions, avec des membres du personnel contractuel et en ce que certaines fonctions ne seront ouvertes qu'à ces derniers. La carrière des membres du personnel statutaire sera de ce fait bloquée.

En tant que secrétaire général du secteur Culture de la Centrale générale des services publics et en tant que délégué syndical du Syndicat chrétien des communications et de la culture, les parties requérantes respectives défendent les intérêts de leurs membres statutaires et contractuels. Les membres du personnel étant contraints de se concurrencer, la distinction entre les deux catégories de membres du personnel sera de plus en plus nette et le fonctionnement du syndicat en subira les effets néfastes.

A.16. Pour ce qui est des affaires portant les numéros 1180 et 1181 du rôle, les conditions auxquelles les organisations de travailleurs sont associées au fonctionnement des services publics sont bel et bien modifiées, limitées et méconnues par la disposition entreprise, qui a une incidence directe sur leur association au fonctionnement des services publics.

Que le mode d'engagement du personnel soit sans pertinence pour ce qui est du champ d'application de la loi du 19 décembre 1974 est fort relatif et doit être considéré dans une situation normale où l'emploi statutaire est la règle et l'emploi contractuel l'exception. Il en va différemment dans la situation litigieuse, où le statut syndical applicable prévoit un régime de représentation dans un cadre statutaire. Etant donné que cette réglementation n'est pas applicable au personnel contractuel, les syndicats du personnel des services publics ne pourront plus recruter de membres - ou fort peu - parmi le personnel contractuel. De surcroît, l'organisation syndicale ne pourra pas garantir la protection des délégués contractuels. La position, l'organisation et la force de l'organisation syndicale, ainsi que ses relations avec l'autorité, sont largement influencées par le mode d'engagement.

Les parties requérantes constatent qu'une des dispositions de l'A.R.P.G., qui ont fait l'objet de négociations avec les organisations syndicales représentatives et agréées et qui ont été approuvées par ces dernières, a été violée par l'autorité lors d'une négociation ultérieure. L'exigence du respect de ce qui a été confirmé par suite de négociations syndicales relève des prérogatives des organisations syndicales.

A.17. Pour ce qui est du fond de l'affaire, il est souligné que l'article 2 de l'A.R.P.G. précise de façon stricte les conditions auxquelles il peut être dérogé à la règle de l'engagement statutaire. Il ne suffit pas de satisfaire à la notion de « tâche spécifique », les autres conditions doivent également être remplies. En outre, certaines formalités doivent être respectées, comme l'établissement préalable de la liste des « tâches spécifiques ». Si ce sont tous les membres du personnel encore à engager qui sont ainsi visés, cela va manifestement à l'encontre du postulat selon lequel l'emploi statutaire est la règle générale, et l'A.R.P.G. est ainsi vidé de sa substance. Du reste, la partie défenderesse ne démontre pas que certaines fonctions ne pourraient pas être exercées par les membres du personnel statutaire ou le seraient moins bien.

- B -

B.1. L'article 22 entrepris des décrets relatifs à la radiodiffusion et à la télévision, coordonnés le 25 janvier 1995, tel qu'il a été remplacé par l'article 4 du décret de la Communauté flamande du 29 avril 1997 relatif à la transformation de la BRTN en une société anonyme de droit public, énonce :

« Les membres du personnel de la VRT autres que ceux visés à l'article 21, sont engagés dans les liens d'un contrat de travail. Cette disposition ne porte pas atteinte au statut définitif des membres du personnel déjà en service. »

L'article 21 précité vise les membres du comité de direction et les membres du personnel du cadre moyen. Pour cette catégorie de personnes, il a déjà été prévu un régime contractuel depuis le décret du 22 décembre 1995.

B.2. Le Gouvernement flamand conteste la recevabilité des recours en annulation.

La Centrale générale des services publics et le Syndicat chrétien des communications et de la culture, parties requérantes respectives dans les affaires portant les numéros 1180 et 1181 du rôle, ne rempliraient pas les conditions en matière de capacité d'agir, d'intérêt et de représentation en justice.

M. Kerki et G. Beuckels, les parties requérantes respectives dans les affaires portant les numéros 1178 et 1179 du rôle, ne justifieraient pas de l'intérêt requis en droit.

B.3.1. Les organisations syndicales qui sont des associations de fait n'ont pas, en principe, la capacité requise pour introduire un recours en annulation devant la Cour.

Il en va toutefois autrement lorsqu'elles agissent dans les matières pour lesquelles elles sont légalement reconnues comme formant des entités distinctes et que, alors qu'elles sont légalement

associées en tant que telles au fonctionnement de services publics, les conditions mêmes de leur association à ce fonctionnement sont en cause.

B.3.2. La disposition entreprise n'affectant pas les conditions d'association des organisations syndicales requérantes au fonctionnement des services publics, les recours en annulation dans les affaires portant les numéros 1180 et 1181 du rôle sont irrecevables.

B.4.1. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme entreprise.

B.4.2. M. Kerki et G. Beuckels invoquent respectivement leur qualité de secrétaire général du secteur Culture de la Centrale générale des services publics et celle de délégué syndical du Syndicat chrétien des communications et de la culture, d'une part, et font valoir leur qualité de membres du personnel statutaire à la V.R.T., d'autre part.

B.4.3. En leur qualité respective de secrétaire général d'un secteur d'une organisation syndicale et de délégué syndical, M. Kerki et G. Beuckels ne justifient pas de l'intérêt requis étant donné que la disposition entreprise n'affecte pas les prérogatives liées à l'exercice de leur fonction syndicale.

En leur qualité de membres du personnel statutaire à la V.R.T., ils ne justifient pas davantage de l'intérêt requis, étant donné que leur statut juridique personnel ne saurait être affecté défavorablement par la disposition entreprise, qui maintient explicitement le statut définitif des membres du personnel déjà en service.

B.4.4. Les recours en annulation dans les affaires portant les numéros 1178 et 1179 du rôle sont irrecevables.

Par ces motifs,

la Cour

rejette les recours.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 9 décembre 1998.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

L. De Grève