

| |
|--|
| Numéro du rôle : 776 |
| Arrêt n° 86/94 du 1er décembre 1994 |

A R R E T

En cause : la demande de suspension partielle de la loi du 21 avril 1994 modifiant la loi du 14 janvier 1975 portant le règlement de discipline des forces armées et la loi du 11 juillet 1978 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats du personnel militaire des forces terrestre, aérienne et navale et du service médical, introduite par la Centrale générale des syndicats militaires et J.-M. Carion.

La Cour d'arbitrage,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la demande*

La Centrale générale des syndicats militaires, ayant élu domicile à Schoten, Klamperdreef 7, et Jean-Michel Carion, demeurant à Sombreffe, rue Potriau 17, ont introduit par lettre recommandée à la poste le 4 octobre 1994 une demande de suspension partielle de la loi du 21 avril 1994 modifiant la loi du 14 janvier 1975 portant le règlement de discipline des forces armées et la loi 11 juillet 1978 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats du personnel militaire des forces terrestre, aérienne et navale et du service médical (*Moniteur belge* du 20 mai 1994)

Par la même requête, les parties requérantes demandent également l'annulation partielle de la même norme.

II. *La procédure*

Par ordonnance du 5 octobre 1994, le président en exercice a désigné 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 des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Par ordonnance du 13 octobre 1994, la Cour a délégué aux juges-rapporteurs le pouvoir de poser au ministre de la Défense nationale les questions nécessaires à l'instruction de l'affaire.

Ces questions ont été notifiées au ministre de la Défense nationale et aux parties requérantes par lettres recommandées à la poste le 14 octobre 1994.

Par ordonnance du 18 octobre 1994, la Cour a fixé l'audience au 10 novembre 1994 et a décidé que les autorités visées à l'article 76, § 4, de la loi organique pourront faire connaître leurs remarques éventuelles dans un mémoire à introduire le 3 novembre 1994 au plus tard et dont une copie doit être adressée aux parties requérantes dans le même délai.

Cette ordonnance a été notifiée aux autorités précitées ainsi qu'aux requérants par lettres recommandées à la poste le 18 octobre 1994.

A l'audience publique du 10 novembre 1994 :

- ont comparu :

. Ph. Vande Casteele, pour la Centrale générale des syndicats militaires;

- . J.-M. Carion, pour la Centrale générale des syndicats militaires et en son nom propre;
- . le lieutenant-colonel J. Govaerts et le commandant R. Gerids, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs H. Coremans et L. François ont fait rapport;
- Ph. Vande Casteele, J.-M. Carion et J. Govaerts ont été entendus;
- l'affaire a été mise 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. *Objet des dispositions attaquées*

1. Les dispositions attaquées modifient ou remplacent certaines dispositions de la loi du 11 juillet 1978 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats du personnel militaire des forces terrestre, aérienne et navale et du service médical. Cette loi crée un comité de négociation au sein duquel l'autorité et les organisations syndicales mentionnées dans la loi négocient à propos d'un certain nombre de matières définies par la loi qui concernent les militaires.

2. L'article 1er, § 2, de la loi précitée du 11 juillet 1978, remplacé par l'article 2, non encore entré en vigueur, de la loi du 21 avril 1994, dispose :

« Les militaires peuvent s'affilier soit à une organisation syndicale professionnelle de militaires, soit à une organisation syndicale affiliée à une organisation syndicale représentée au Conseil national du Travail.

Pour l'application de la présente loi, ces organisations syndicales professionnelles ou non sont dénommées ci-après ' les organisations syndicales '. »

Les requérants demandent l'annulation et la suspension, à l'alinéa 1er, des mots « soit » et « soit à une organisation syndicale affiliée à une organisation syndicale représentée au Conseil national du Travail » et, à l'alinéa 2, des mots « ou non ».

3. L'article 4, § 2, alinéa 1er, de la loi du 11 juillet 1978 non encore entré en vigueur et remplacé par l'article 5 de la loi du 21 avril 1994 dispose, en ce qui concerne la délégation des organisations syndicales représentatives au comité de négociation du personnel militaire :

« La délégation des organisations syndicales représentatives comprend les mandataires de chaque organisation syndicale représentative, qui, pour moitié, doivent être militaires. »

Les requérants demandent l'annulation et la suspension des mots « , pour moitié, ».

4. L'article 5 de la loi susdite du 11 juillet 1978 disposait avant sa modification par l'article 6 de la loi du 21 avril 1994 :

« Est considérée comme représentative pour siéger dans le comité de négociation visé à l'article 3 :

1° toute organisation syndicale, agréée au sens de l'article 12, qui est affiliée à une organisation syndicale représentée au Conseil national du Travail;

2° l'organisation syndicale agréée au sens de l'article 12, qui compte le plus grand nombre d'affiliés cotisants en service actif parmi les organisations syndicales autres que celles visées au 1° et dont ce nombre d'affiliés représente au moins 10 p.c. de l'ensemble du personnel visé à l'article 1. »

L'article 6 de la loi du 21 avril 1994 apporte à cet article les modifications suivantes :

« 1° les mots ' visé à l'article 3 ' sont supprimés;

2° au 2°, les mots ' et dont ce nombre d'affiliés représente au moins 10 % de l'ensemble du personnel visé à l'article 1er ' sont supprimés. »

Aux termes de l'article 1er de l'arrêté royal du 11 août 1994 portant création de la commission de contrôle visée à l'article 11 de la loi du 11 juillet 1978 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats du personnel militaire des forces terrestres, aériennes et navales et du service médical, l'article 5 de la loi du 11 juillet 1978 est mis en vigueur, en ce qui concerne les organisations syndicales professionnelles agréées, le jour où cet arrêté entre en vigueur - c'est-à-dire le 23 septembre 1994 - et, en ce qui concerne les autres organisations syndicales, le jour où le nom de la seule organisation syndicale professionnelle représentative est publié au *Moniteur belge* en application de l'article 17, alinéa 3, de la loi.

Les requérants demandent l'annulation et la suspension des mots « 1° toute organisation syndicale, agréée au sens de l'article 12, qui est affiliée à une organisation syndicale représentée au Conseil national du Travail » et des mots « 2° » et « parmi les organisations syndicales autres que celles visées au 1° ».

5. L'article 11, § 1er, alinéa 1er, de la loi précitée du 11 juillet 1978, modifié par l'article 12 de la loi du 21 avril 1994, dispose :

« Le Roi fixe la date à laquelle a lieu le premier comptage des affiliés en service actif des diverses organisations syndicales professionnelles agréées. Tous les six ans à partir de la date du premier comptage, une organisation professionnelle agréée peut demander à être reconnue représentative. En ce cas, une commission vérifie si elle remplit les conditions prévues à l'article 5, 2°. »

Cet article a été mis en vigueur par l'article 1er, alinéa 2, de l'arrêté royal précité du 11 août 1994, mais « uniquement en ce qui concerne le premier comptage ».

Les requérants demandent l'annulation et la suspension du mot « professionnelles » figurant dans les première et seconde phrases de la disposition litigieuse, ainsi que l'annulation et la suspension de la mention « 2° » figurant dans la dernière phrase de cette disposition.

6. L'article 12, alinéa 1er, de la loi du 11 juillet 1978, remplacé par l'article 13, non encore entré en vigueur, de la loi du 21 avril 1994, dispose :

« Sont agréées par le Roi, les organisations syndicales :

1° (...)

2° (...)

3° (...)

4° (...)

5° qui, à l'exception des organisations syndicales affiliées à une organisation syndicale représentée au Conseil national du Travail :

- groupent exclusivement comme membres les militaires visés à l'article 1er et les anciens militaires;

- ne sont liées, sous aucune forme, à des organisations qui défendent d'autres intérêts que ceux des militaires et des anciens militaires ou de leurs ayants droit;

- ont publié leurs statuts et la liste de leurs dirigeants responsables au *Moniteur belge* ».

Les requérants demandent l'annulation et la suspension des mots « à l'exception des organisations syndicales affiliées à une organisation syndicale représentée au Conseil national du Travail ».

IV. *En droit*

- A -

Requête

A.1.1. La Centrale générale des syndicats militaires (C.G.S.M.), dont l'objet est de défendre les intérêts des militaires et qui est légalement agréée, peut agir devant la Cour en vue de réaliser ses objectifs statutaires. Même si l'on considérait la C.G.S.M. comme une simple association de fait, elle pourrait agir en vue de la sauvegarde de ses prérogatives auxquelles les dispositions attaquées portent atteinte.

Les organisations syndicales qui sont des associations de fait peuvent en effet agir dans les matières pour lesquelles elles sont légalement reconnues comme formant des entités juridiques distinctes et dans l'hypothèse où, alors qu'elles sont légalement associées en tant que telles au fonctionnement des services publics, les conditions mêmes de leur association à ce fonctionnement sont en cause. En ce qu'elles agissent en annulation de dispositions qui ont pour effet de restreindre leurs prérogatives, ces organisations doivent être assimilées à des personnes.

La C.G.S.M. et les militaires ont intérêt à l'annulation demandée puisque le traitement de faveur réservé aux organisations syndicales représentées au Conseil national du travail disparaîtrait et que le législateur devrait réexaminer le système de la représentation des organisations syndicales au sein du comité de négociation.

A.1.2. L'intérêt fonctionnel du requérant Carion ne peut, compte tenu de sa qualité de militaire et de délégué permanent, être contesté. Il a intérêt, pour les mêmes raisons que la C.G.S.M., à contester un système qui viole le droit à la liberté, le droit d'association et le droit à l'égalité.

A.1.3. Le recours est recevable *ratione temporis*, étant donné qu'il vise des dispositions partiellement modifiées et partiellement confirmées par la loi attaquée et que le nouveau système est encore plus discriminatoire quant à ses effets. Le législateur a réexaminé la question de la représentativité des organisations syndicales et maintenu la réglementation discriminatoire antérieure.

A.1.4. Le raisonnement selon lequel les requérants n'auraient pas intérêt à attaquer l'article 6 de la loi litigieuse, qui modifie l'article 5 de la loi du 11 juillet 1978, ne peut être admis. En effet, ces modifications n'influencent pas la position privilégiée dont bénéficient les syndicats traditionnels.

A.2.1. Les dispositions attaquées violent les articles 10 et 11 de la Constitution, considérés séparément et en corrélation avec les articles 23, alinéa 3, 1°, et 27 de la Constitution, avec l'article 2 de la Convention du 9 juillet 1948 relative à la liberté syndicale et à la protection du droit syndical, avec l'article 8 *juncto* l'article 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, avec l'article 22 *juncto*

l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, avec l'article 11 *juncto* l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec les articles 5 et 6 de la Charte sociale européenne, ainsi qu'avec la liberté d'association et la liberté syndicale.

Le système de concertation syndicale appliqué dans la gendarmerie, en particulier le régime concernant l'agrégation et la représentativité, n'est pas appliqué aux forces armées, sans qu'existe pour cela une justification objective et raisonnable et alors que la gendarmerie et les forces armées présentent certaines caractéristiques identiques dont il résulte qu'elles ont besoin d'un même statut syndical. Par ailleurs, les organisations syndicales affiliées à une organisation syndicale représentée au Conseil national du travail bénéficient à tort d'une série de privilèges, qui portent atteinte aux droits syndicaux et au droit d'association des militaires souhaitant s'adresser à d'autres organisations syndicales.

A.2.2. La Centrale générale des syndicats militaires subit un préjudice grave difficilement réparable du fait qu'elle sera éventuellement exclue du comité de négociation regroupant l'autorité et les organisations syndicales représentatives, alors que les organisations syndicales agréées qui sont affiliées à une organisation syndicale représentée au Conseil national du travail en font automatiquement partie. Cette situation fait naître le risque que la Centrale générale des syndicats militaires ne puisse plus défendre valablement ses membres et que ceux-ci soient dès lors tentés de se tourner vers les « syndicats politiques », par suite de quoi le nombre de ses membres menace de se réduire, en sorte qu'elle subira une réduction de ses moyens financiers.

Un simple arrêt d'annulation ne peut remédier à la fuite des membres, ni à l'interruption des services organisés jusqu'ici. En outre, les procédures de concertation et de négociation déjà entamées - et les décisions reposant sur celles-ci - seraient entachées d'un vice de forme substantiel.

Un autre préjudice grave difficilement réparable naît de l'agrégation de plein droit des syndicats « politiques ». Ces syndicats peuvent ainsi être liés à leur organisation de base dont ils peuvent utiliser pleinement les services, alors que l'étendue des activités des autres syndicats est entièrement tributaire du statut syndical qui n'existe pas encore.

A.2.3. Pour le requérant J.-M. Carion, le préjudice est avant tout d'ordre moral. Il s'agit cependant d'un dommage à ce point considérable qu'il ne pourrait certainement pas être réparé par un simple arrêt d'annulation.

- B -

Quant à la recevabilité

B.1. La demande de suspension étant subordonnée au recours en annulation, la recevabilité du recours doit être abordée dès l'examen de la demande de suspension.

Quant à la Centrale générale des syndicats militaires

Quant à la capacité d'agir

B.2.1. Une organisation syndicale professionnelle de militaires qui est une association de fait n'a pas, en principe, la capacité requise pour introduire un recours en annulation auprès de la Cour.

Il en va toutefois autrement lorsqu'elle agit dans des matières pour lesquelles elle est légalement reconnue comme formant une entité juridique distincte et que, alors qu'elle est légalement associée en tant que telle au fonctionnement des services publics, les conditions mêmes de son association à ce fonctionnement sont en cause.

En ce qu'elle agit en annulation de dispositions qui ont pour effet de restreindre ses prérogatives, la partie requérante doit être assimilée à une personne pour l'application de l'article 2, 2°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Dès lors qu'elle a été agréée par arrêté royal du 27 février 1985 (*Moniteur belge* du 20 mars 1985) et qu'elle siège à la Commission consultative du personnel militaire encore existante (article 2 de l'arrêté royal du 20 octobre 1964, modifié par l'article 2 de l'arrêté royal du 6 décembre 1993, *Moniteur belge* du 11 décembre 1993), la Centrale générale des syndicats militaires peut agir en justice en vue de l'annulation des dispositions attaquées qui règlent son association aux services publics ou qui ont une incidence directe sur celle-ci.

L'examen limité de la recevabilité du recours en annulation auquel la Cour a pu procéder dans le cadre de la demande de suspension ne fait pas apparaître que le recours en annulation - et donc la demande de suspension - de la partie requérante Centrale générale des syndicats militaires doive être considéré comme irrecevable par défaut de capacité d'agir.

Quant à la représentation en justice

B.2.2. La requête est introduite et signée au nom de la Centrale générale des syndicats militaires par Ph. Vande Castele et J.-M. Carion.

En vertu de l'article 19 des statuts de la Centrale générale des syndicats militaires, publiés au *Moniteur belge* du 13 août 1994, seul le Bureau exécutif est « habilité à agir en justice au nom et pour le compte de la Centrale générale des syndicats militaires » et c'est lui qui « introduit en particulier toutes les pièces de procédure et autres documents auprès des cours et tribunaux, de la Cour d'arbitrage, du Conseil d'Etat et des juridictions et collèges administratifs ».

Lorsqu'une association de fait peut agir en justice en vue de défendre son rôle dans le fonctionnement des services publics, elle doit respecter ses propres statuts en ce qui concerne le point de savoir qui doit la représenter en justice.

Les statuts de la Centrale générale des syndicats militaires - au sein de laquelle existent des secteurs qui représentent chacun une catégorie de personnel différente (volontaires, sous-officiers et officiers) et qui siègent en tant que tels au Bureau exécutif - ne prévoient pas la possibilité de déléguer la représentation en justice.

L'examen limité de la recevabilité du recours en annulation auquel la Cour a pu procéder dans le cadre de la demande de suspension fait apparaître que le recours en annulation -et donc la demande de suspension - de la Centrale générale des syndicats militaires doit être considéré comme irrecevable en raison du fait que Ph. Vande Castele et J.-M. Carion n'ont pas la qualité requise pour représenter en justice la Centrale générale des syndicats militaires.

Quant à J.-M. Carion

B.3. Dans l'état actuel de la procédure, il n'apparaît pas que J.-M. Carion ne justifie pas de l'intérêt requis.

Quant à la demande de suspension

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

B.4. Aux termes de l'article 20, 1^o, 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.5. Le requérant J.-M. Carion déclare : « le préjudice grave difficilement réparable subi est principalement d'ordre moral ».

Abstraction faite de la question de savoir si un préjudice principalement moral peut être qualifié de « préjudice grave difficilement réparable » au sens de l'article 20, 1^o, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, la Cour constate que J.-M. Carion ne fournit aucun élément de nature à établir avec quelque précision l'existence ni, moins encore, la gravité d'un tel préjudice ou la difficulté de le réparer.

B.6. Il découle de ce qui précède qu'une des deux conditions requises par l'article 20, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 n'est pas remplie. La demande de suspension doit dès lors être rejetée.

Par ces motifs,

la Cour

rejette la demande 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 1er décembre 1994, par le siège précité, dans lequel le juge L.P. Suetens est remplacé, pour le prononcé, par le juge G. De Baets, conformément à l'article 110 de la même loi.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

L. De Grève