

Numéro du rôle : 837
Arrêt n° 10/96 du 8 février 1996

A R R E T

En cause : le recours en annulation des articles 92 et 96 du décret de la Communauté française du 6 juin 1994 fixant le statut des membres du personnel subsidié de l'enseignement officiel subventionné, introduit par la Fédération des instituteurs chrétiens et autres.

La Cour d'arbitrage,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet du recours*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 12 avril 1995 et parvenue au greffe le 13 avril 1995, un recours en annulation des articles 92 et 96 du décret de la Communauté française du 6 juin 1994 fixant le statut des membres du personnel subsidié de l'enseignement officiel subventionné, publié au *Moniteur belge* du 13 octobre 1994, a été introduit par la Fédération des instituteurs chrétiens, affiliée à la Confédération des syndicats chrétiens, dont le siège est établi à 1060 Bruxelles, rue de la Victoire 20, R. Dohogne, demeurant à 1932 Woluwe-Saint-Etienne, Lenneke Marelaan 36/5, et A. Douret, demeurant à 6788 Halanzy, rue des Acacias 2.

II. *La procédure*

Par ordonnance du 13 avril 1995, 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.

Le recours a été notifié conformément à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 9 mai 1995.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 16 mai 1995.

Des mémoires ont été introduits par :

- C. Dieu, demeurant place Fontainas 9/11, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 14 juin 1995;
- le Gouvernement de la Communauté française, place Surlet de Chokier 15-17, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 23 juin 1995.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 27 juin 1995.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- les parties requérantes, par lettre recommandée à la poste le 14 juillet 1995;
- C. Dieu, par lettre recommandée à la poste le 26 juillet 1995.

Par ordonnance du 13 septembre 1995, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 5 octobre 1995.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats par lettres recommandées à la poste le 14 septembre 1995.

Par ordonnance du 25 septembre 1995, la Cour a prorogé jusqu'au 12 avril 1996 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

A l'audience publique du 5 octobre 1995 :

- ont comparu :

. Me D. Wagner, avocat du barreau de Liège, pour les parties requérantes;

. Me Ph. Levert, avocat du barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement de la Communauté française;

. Me M. Detry, avocat du barreau de Bruxelles, pour C. Dieu;

- les juges-rapporteurs P. Martens et G. De Baets ont fait rapport;

- les avocats précités 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. Les dispositions en cause

Le décret attaqué du 6 juin 1994 prévoit, dans l'enseignement officiel subventionné, l'institution de commissions paritaires par le Gouvernement de la Communauté française. Les articles 92 et 96 concernent le mode de prise de décision, respectivement au sein des commissions paritaires centrales et au sein des commissions paritaires locales.

Les décisions doivent être prises à l'unanimité, la majorité des membres se trouvant réunie dans chaque groupe.

Toutefois, si l'unanimité n'est pas atteinte ou si la majorité au sein de chaque groupe n'est pas présente, une nouvelle réunion se tient dans les quinze jours, au cours de laquelle les décisions peuvent être prises à la majorité de deux tiers des suffrages exprimés parmi les membres présents au sein de chaque groupe.

IV. En droit

- A -

Position des parties requérantes

Quant à la recevabilité

A.1. Les dispositions attaquées sont relatives à l'exercice de prérogatives que la première partie requérante sera amenée à exercer au sein des commissions paritaires que le décret organise. La première partie requérante justifie d'un intérêt à les attaquer, de même que le deuxième requérant, qui est son secrétaire général.

A.2. Le troisième requérant, instituteur de l'enseignement officiel subventionné, affilié à la première partie requérante, se verra appliquer les décisions des commissions paritaires relatives aux conditions de travail ou adoptant des règles complémentaires aux statuts. La manière dont ses intérêts pourront être représentés et défendus au sein de ces commissions le concerne directement. En outre, il est prévu de le désigner au sein de la commission paritaire locale de Virton. Il a donc, à un double titre, intérêt à son recours.

Quant au fond

A.3. Les dispositions attaquées violent les articles 10, 11 et 24 de la Constitution en ce que - première branche - elles établissent une discrimination entre les membres du personnel de l'enseignement officiel subventionné et les membres du personnel de l'enseignement libre subventionné, au détriment des premiers, puisque ceux-ci pourront se voir imposer des décisions qui n'auraient pas reçu l'assentiment de leurs représentants. Seule la catégorie représentée par la première partie requérante est victime de cette discrimination : l'article 47 de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires exige que, dans le secteur privé, les commissions paritaires prennent leurs décisions à l'unanimité.

A.4. Les mêmes dispositions sont violées en ce que - seconde branche - la première partie requérante et ses représentants ne pourront pas mener leur mission de défense de la même manière selon qu'ils se trouvent dans une commission paritaire de l'enseignement subventionné libre ou officiel.

Position du Gouvernement de la Communauté française

Quant à la recevabilité

A.5. Il appartient à la première partie requérante d'établir qu'elle agit en vertu d'une habilitation donnée par son organe délibérant, conformément à ses statuts. Par ailleurs, on peut se demander si la règle qu'elle attaque est de nature à porter atteinte à son fonctionnement puisqu'elle règle les modalités du scrutin au sein des commissions paritaires mais sans remettre en cause la participation de la première partie requérante à leurs travaux.

A.6. Le requérant Régis Dohogne ne justifie d'aucun pouvoir de représentation comparable à celui qui est prévu à l'article 728 du Code judiciaire. Il n'a pas été habilité à se prévaloir d'un intérêt collectif. Il peut être fait application, en l'espèce, de la jurisprudence par laquelle la Cour a estimé que des avocats ne pouvaient justifier d'un intérêt à attaquer des dispositions qui font grief aux clients dont ils assurent la défense.

A.7. Quant au requérant André Douret, il ne justifie pas d'un intérêt direct et actuel.

Quant au fond

A.8. Le recours n'est pas fondé en ce qu'il attaque l'article 96 du décret du 6 juin 1994. Il n'existe pas de commissions paritaires locales dans l'enseignement libre subventionné. Sont seules prévues, des commissions paritaires centrales, l'une pour l'enseignement libre confessionnel, l'autre pour l'enseignement libre non confessionnel. Il ne saurait donc y avoir de discrimination entre les deux réseaux de l'enseignement subventionné.

A.9. L'article 96 du décret du 1er février 1993, qui traite du mode de scrutin au sein des commissions paritaires centrales de l'enseignement libre subventionné, est inspiré directement de l'article 45, § 10, de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement.

Les modalités spécifiques prévues par le décret attaqué tendent à éviter « qu'une minorité de blocage limitée à une ou deux voix puisse empêcher la commission de se prononcer » (*Doc. C.C.F.*, 1992-1993, n° 156/2, p. 32). Le ministre a déclaré « qu'il faut reconnaître que la spécificité de chacun des réseaux puisse exister » et qu'« on ne pourrait pas imaginer un système de syndicat unique... » (*ibidem*). Le critère est objectif et ne procède pas d'une appréciation manifestement erronée.

On notera que le mécanisme des deux tours de scrutin est consacré par d'autres dispositions législatives (article 70*bis* des lois coordonnées sur les sociétés commerciales; article 8 de la loi du 27 juin 1921 accordant la personnalité civile aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique).

Le moyen, dans ses deux branches, n'est donc pas fondé.

Position de Camille Dieu, partie intervenante

A.10. La partie intervenante est enseignante, nommée à titre définitif dans l'enseignement officiel subventionné et secrétaire communautaire du secteur « Enseignement » de la Centrale générale des services publics (C.G.S.P.). Elle a pour mission de défendre les intérêts des enseignants de l'enseignement officiel subventionné, notamment leur statut administratif et leur statut syndical, organisés par le décret dont l'annulation est demandée. Elle sera amenée à siéger dans les commissions paritaires dont les requérants critiquent les modalités selon lesquelles leurs décisions sont prises. Elle justifie donc d'un intérêt à son intervention.

A.11. La partie intervenante, qui ignore les arguments développés par les requérants, n'aperçoit pas en quoi les dispositions attaquées seraient discriminatoires. Elle se réserve de répondre aux moyens lorsqu'elle en aura connaissance.

Réponse des parties requérantes

Quant à la recevabilité

A.12. La première partie requérante est une entité juridique distincte qui, alors qu'elle est légalement associée en tant que telle au fonctionnement des services publics, critique un mode de scrutin qui a pour effet de restreindre ses prérogatives au sein des commissions paritaires dont elle est membre. Son recours doit être reçu, conformément à la jurisprudence de la Cour (arrêt n° 71/92).

A.13. La deuxième partie requérante, Régis Dohogne, est recevable à agir en sa qualité de représentant d'une organisation sociale représentative (voir l'arrêt n° 56/93).

A.14. André Douret, troisième partie requérante, peut voir sa situation directement affectée, en tant qu'instituteur dans l'enseignement officiel subventionné, par les règles complémentaires au statut qui peuvent être arrêtées par les commissions paritaires. Le mode d'adoption de ces règles par la règle de scrutin critiquée lui est moins favorable que la règle de l'unanimité qui est d'application dans l'enseignement libre subventionné.

Par ailleurs, sa désignation future comme membre d'une commission paritaire est hautement probable. C'est parce que le Gouvernement de la Communauté française n'a pas encore institué ces commissions, plus de six mois après l'entrée en vigueur du décret et plus d'un an après son adoption, que le requérant ne peut faire la preuve de sa désignation.

Quant au fond

A.15. La différence de traitement dénoncée ne peut se justifier par la « structure syndicale différente » des deux réseaux d'enseignement subventionné. Dans les deux réseaux, les trois grandes organisations syndicales sont représentées.

Les commissions paritaires se trouvent investies d'un pouvoir qui relève normalement soit des assemblées législatives, soit « des pouvoirs exécutifs démocratiquement élus ». Le caractère exorbitant de ce pouvoir justifie qu'il s'exerce selon la règle de l'unanimité. Le non-respect de cette exigence dans le seul réseau officiel subventionné n'est pas raisonnablement justifié.

Réponse de la partie intervenante

A.16. Aux arguments développés par le Gouvernement de la Communauté française, il convient d'ajouter que, dans le réseau libre confessionnel, si les pouvoirs organisateurs sont multiples, ils adhèrent au Secrétariat général de l'enseignement catholique (SEGEC), dont l'objectif unique est la défense et la promotion de l'enseignement catholique, but que les pouvoirs organisateurs ont en commun avec les organisations syndicales qui leur font face.

Dans le réseau officiel, par contre, une multiplicité d'organisations syndicales, idéologiquement différenciées, affrontent des pouvoirs organisateurs qui, bien que regroupés pour la plupart au sein de l'a.s.b.l. Enseignement provincial et communal - Conseil des pouvoirs organisateurs de l'enseignement neutre subventionné ou de l'Union des villes et communes belges, selon les niveaux d'enseignement, n'en sont pas moins constitués de mandataires politiques élus qui appartiennent à des majorités politiques et mouvantes. Cette situation présente des risques de blocage, d'autant plus que, dans les commissions paritaires locales, toutes les organisations syndicales représentatives ont droit à un représentant, même si elles n'ont pas d'affiliés dans le pouvoir organisateur concerné.

- B -

Quant à la recevabilité

B.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 d'arbitrage.

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 des services publics, les conditions mêmes de leur association à ce fonctionnement sont en cause.

En instituant en faveur de certaines organisations syndicales une participation au fonctionnement des services publics, le législateur a donné à chacune d'entre elles les prérogatives utiles non seulement pour exercer cette participation mais aussi pour contester les limites dans lesquelles elle

serait arbitrairement contenue.

B.2. La première partie requérante est un groupement représentatif de membres du personnel de l'enseignement, affilié à la Confédération des syndicats chrétiens. Elle a vocation à être associée au fonctionnement des commissions paritaires centrales et locales visées aux articles 92 et 96 du décret attaqué. Le mode de scrutin au sein de ces commissions paritaires affecte les conditions auxquelles la première partie requérante est associée à leur fonctionnement. Elle doit donc être assimilée à une personne capable d'agir devant la Cour et elle justifie d'un intérêt à son recours. Elle a joint à son mémoire en réponse la copie de la délibération par laquelle son organe compétent a décidé d'introduire le présent recours. Son recours est recevable.

B.3. En tant que secrétaire général de l'organisation syndicale décrite au B.2, Régis Dohogne a, de par sa fonction, qualité et intérêt pour introduire son recours.

B.4. Par contre, l'intérêt invoqué par André Douret en sa qualité d'instituteur est indirect et son intérêt en tant que candidat-membre d'une commission paritaire est éventuel. Son recours est irrecevable.

Quant au fond

Sur les deux branches du moyen unique réunies

B.5. Le législateur décretal a prévu que les décisions au sein des commissions paritaires sont prises à l'unanimité, tant en ce qui concerne l'enseignement libre

subventionné (article 96 du décret du 1er février 1993 fixant le statut des membres du personnel subsidié de l'enseignement libre subventionné) qu'en ce qui concerne l'enseignement officiel subventionné (articles 92 et 96 du décret attaqué). Ces décisions sont prises, dans l'enseignement libre subventionné, à « l'unanimité des membres présents », dans l'enseignement officiel subventionné, « à l'unanimité, la majorité des membres se trouvant réunie au sein de chaque groupe ».

B.6. Toutefois, le législateur décretaal a ajouté une règle qui ne s'applique que dans l'enseignement officiel subventionné. Les deuxième et troisième alinéas des articles 92 et 96 du décret attaqué disposent que si l'unanimité ne peut être atteinte ou si la majorité n'est pas présente dans chaque groupe, une nouvelle réunion se tient dans les quinze jours et « dans ce cas, les décisions seront prises valablement à condition qu'elles recueillent deux tiers des suffrages exprimés parmi les membres présents au sein de chaque groupe. »

Le mode de scrutin est donc différent dans l'un et l'autre réseaux d'enseignement subventionné.

B.7.1. Les matières dans lesquelles les commissions paritaires ont un pouvoir de décision sont énumérées à l'article 95 du décret du 1er février 1993, en ce qui concerne l'enseignement libre subventionné, et à l'article 91 du décret attaqué, en ce qui concerne l'enseignement officiel subventionné.

Sur le plan normatif, il s'agit de dispositions qui complètent le statut fixé par les décrets respectifs en ce qui concerne les membres du personnel de l'enseignement.

B.7.2. Ces matières et le mode de scrutin suivant lequel les décisions sont prises en commission paritaire font partie du statut des membres du personnel de l'enseignement, statut qui, en tant qu'il se rapporte à la matière de l'enseignement, relève de la

compétence des communautés, en vertu de l'article 127, § 1er, alinéa 1er, 2°, de la Constitution.

B.8.1. Le fait que le mode de scrutin est réglé différemment pour les commissions paritaires de l'enseignement officiel subventionné et pour celles de l'enseignement libre subventionné repose sur un critère objectif. Dans l'enseignement officiel subventionné, les pouvoirs organisateurs et les membres du personnel représentés dans les commissions paritaires appartiennent au secteur public et les décisions prises au sein de ces commissions constituent des compléments d'un statut de droit public. Dans l'enseignement libre subventionné, les pouvoirs organisateurs et les membres du personnel représentés dans les commissions paritaires - même si une part importante de leurs obligations et droits respectifs est fixée par le législateur décrétoal - se trouvent dans une relation de travail de droit privé et les décisions prises au sein de ces commissions sont des compléments d'un régime de droit privé.

B.8.2. La caractéristique d'un statut de droit public est d'être fixé unilatéralement, le cas échéant, après négociation ou concertation.

La caractéristique d'une relation de travail de droit privé est d'être fixée dans un contrat en vertu duquel un travailleur s'engage contre rémunération à fournir un travail sous l'autorité d'un employeur, sans préjudice des dispositions impératives fixées par le législateur compétent.

B.8.3. Les travailleurs du secteur privé relèvent en principe de commissions paritaires dans lesquelles, en vertu de l'article 47 de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires, les décisions sont prises à l'unanimité. Cette exigence d'un concours unanime des volontés est conforme à la nature contractuelle du lien qui unit un travailleur à un employeur dans le secteur privé.

B.8.4. Le législateur décrétoal a raisonnablement pu décider d'appliquer la même règle d'unanimité lorsque, par le décret du 1er février 1993, il a réglé la situation

juridique du personnel de l'enseignement libre subventionné, personnel qui, comme les travailleurs du secteur privé, se trouve dans un lien contractuel avec son employeur, en l'espèce un pouvoir organisateur.

B.8.5. En revanche, il a pu tempérer la même règle d'unanimité par l'application d'une règle subsidiaire de majorité qualifiée lorsque, par le décret attaqué du 6 juin 1994, il a réglé le statut du personnel de l'enseignement officiel subventionné, personnel qui, comme les autres agents de services publics, se trouve dans une situation statutaire.

En tempérant la règle de l'unanimité, le législateur décréteur n'a pas imposé à ceux auxquels elle s'applique une contrainte injustifiée. En effet, si la règle de l'unanimité a l'avantage de protéger les minorités, elle présente l'inconvénient de créer des risques de blocage. Chaque partie peut donc tantôt profiter, tantôt pâtir de l'exigence d'unanimité.

B.8.6. En adoptant des mesures différentes à l'égard des deux catégories d'enseignants qui font l'objet respectivement du décret du 1er février 1993 et du décret du 6 juin 1994, le législateur décréteur a, conformément à l'article 24, § 4, de la Constitution, pris en compte des différences objectives, justifiant un traitement différent.

B.8.7. Le moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi prononcé en langue française, en langue néerlandaise 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 8 février 1996.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior