

Numéro du rôle : 1952
Arrêt n° 116/2001 du 3 octobre 2001

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 17, 3°, de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités, posée par le Conseil d'Etat.

La Cour d'arbitrage,

composée du président M. Melchior, et des juges P. Martens, R. Henneuse, L. Lavrysen et A. Alen, et, conformément à l'article 60bis de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, du président émérite H. Boel et du juge honoraire J. Delruelle, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle*

Par arrêt n° 86.729 du 7 avril 2000 en cause de l'a.s.b.l. Groupe d'étude et de réforme de la fonction administrative contre le Secrétariat permanent de recrutement du personnel de l'Etat (S.P.R.), dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 18 avril 2000, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 17, 3°, de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution dans la mesure où il permet aux organisations syndicales représentatives mais non aux organisations syndicales agréées d'assister aux concours et examens organisés pour les agents ? »

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Le Groupe d'étude et de réforme de la fonction administrative (GERFA) a introduit auprès du Conseil d'Etat une requête en annulation de la décision du secrétaire permanent de recrutement du 16 février 1999 de ne plus l'inviter à assister aux concours et examens organisés par ses services. Le requérant prend un moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution. Constatant que la décision litigieuse est fondée sur l'article 17, 3°, de la loi du 17 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités, le Conseil d'Etat, à la demande du requérant, pose la question préjudicielle reproduite ci-dessus.

III. *La procédure devant la Cour*

Par ordonnance du 18 avril 2000, 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 qu'il n'y avait pas lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 1er août 2000.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 8 août 2000.

Des mémoires ont été introduits par :

- l'a.s.b.l. GERFA, dont le siège est établi à 1190 Bruxelles, avenue du Pont de Luttre 137, par lettre recommandée à la poste le 14 septembre 2000;

- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 15 septembre 2000.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 27 septembre 2000.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- le Conseil des ministres, par lettre recommandée à la poste le 25 octobre 2000;
- l'a.s.b.l. GERFA, par lettre recommandée à la poste le 27 octobre 2000.

Par ordonnances du 28 septembre 2000 et du 29 mars 2001, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 18 avril 2001 et 18 octobre 2001 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 6 février 2001, la Cour a complété le siège par le juge L. Lavrysen.

Par ordonnance du 20 mars 2001, la Cour a complété le siège par le juge A. Alen.

Par ordonnance du 28 mars 2001, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 17 avril 2001.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 2 avril 2001.

A l'audience publique du 17 avril 2001 :

- ont comparu :
 - . M. Legrand, président de l'a.s.b.l. GERFA, en personne;
 - . Me M. Detry, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs P. Martens et A. Alen ont fait rapport;
- les parties précitées ont été entendues;
- 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.

IV. *En droit*

- A -

Position du GERFA

A.1.1. L'intervenant, requérant devant le Conseil d'Etat, ne perçoit pas les raisons pour lesquelles les organisations syndicales agréées font l'objet d'un traitement distinct en ce qui concerne l'envoi d'observateurs aux épreuves organisées par le S.P.R. Il estime que la *ratio legis* de la disposition en cause implique que les examens puissent être soumis à un contrôle extérieur et effectif, et qu'il n'est dès lors guère opportun de réduire ce contrôle aux seules organisations représentatives qui, en outre, n'en assument pas l'exécution régulière.

A.1.2. L'intervenant fait observer que le législateur a imposé le principe de publicité à l'enseignement supérieur et universitaire en rendant publics les examens oraux, qu'il est donc particulièrement difficile de soutenir que les examens du S.P.R. doivent faire l'objet d'un traitement distinct et que la publicité doive être limitée aux seules organisations représentatives.

Position du Conseil des ministres

A.2.1. Le Conseil des ministres expose que la loi du 19 décembre 1974 établit clairement un régime différent pour les deux types d'organisations syndicales. Le critère de distinction, expliqué dans les travaux préparatoires de la loi, repose sur l'idée que le Gouvernement ne peut négocier qu'avec des syndicats capables de porter des responsabilités effectives sur le plan national.

A.2.2. Le Conseil des ministres fait valoir que le but poursuivi par la disposition en cause est d'assurer une vérification du déroulement correct des épreuves. Dans cette fonction, les représentants syndicaux défendent les intérêts de l'ensemble du personnel et pas seulement ceux de leurs affiliés, si bien que la présence de membres de toutes les organisations n'est nullement requise. Par ailleurs, le législateur, tenant compte notamment des exigences du respect de la vie privée, ainsi que de considérations pratiques, a entendu rester prudent en cette matière.

Mémoire en réponse du GERFA

A.3.1. L'intervenant, reprenant les critères établis par l'article 7 de la loi du 19 décembre 1974, estime que le Conseil des ministres lui oppose, pour justifier la norme litigieuse, des prérogatives que l'Etat interdit à l'intervenant d'exercer. Il fait valoir que le caractère « représentatif » d'une organisation syndicale n'est pas constaté par des élections démocratiques. Il ajoute que l'avantage accordé par cette loi aux organisations représentatives est tout à fait disproportionné et a pour effet principal de figer les rapports sociaux, d'empêcher toute émergence de nouveaux acteurs sociaux et donc de conforter les avantages des syndicats représentatifs. Il en conclut que l'article 17 en cause, en ce qu'il accorde une prérogative aux seules organisations représentatives dont la représentativité est à la discrétion de l'autorité, viole le principe d'égalité.

A.3.2. Quant à l'accès aux examens, l'intervenant fait observer que peu d'organisations syndicales effectuent réellement le contrôle, et que l'argument pratique avancé par le Conseil des ministres n'est donc pas fondé.

- B -

B.1. La question préjudicielle porte sur l'article 17, 3°, de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités, qui dispose :

« Aux conditions fixées par le Roi et sans préjudice des autres prérogatives que la présente loi leur confère, les organisations syndicales représentatives peuvent :

[...]

3° assister aux concours et examens organisés pour les agents sans préjudice des prérogatives des jurys;

[...] ».

B.2. Le Conseil d'Etat interroge la Cour sur une violation éventuelle des articles 10 et 11 de la Constitution par cette disposition en ce qu'elle permet aux seules organisations syndicales représentatives d'assister aux concours et examens organisés par le Secrétariat permanent de recrutement (aujourd'hui, SELOR), excluant les organisations syndicales agréées de ce droit.

B.3. La différence de traitement entre les deux catégories d'organisations syndicales a été voulue par le législateur dès l'adoption de la loi du 19 décembre 1974, dont l'article 7 réserve aux organisations représentatives le droit de siéger « dans le comité commun à l'ensemble des services publics, dans le comité des services publics fédéraux, communautaires et régionaux, ainsi que dans le comité des services publics provinciaux et locaux ». Selon le même article, est considérée comme représentative l'organisation qui :

- « 1° exerce son activité sur le plan national;
- 2° défend les intérêts de toutes les catégories du personnel des services publics;
- 3° est affiliée à une organisation syndicale représentée au Conseil national du travail ».

B.4. Il ressort des travaux préparatoires de la loi du 19 décembre 1974 que ce choix correspond à la volonté du Gouvernement « d'avoir devant lui des interlocuteurs valables et responsables avec lesquels il puisse négocier efficacement », pour atteindre ce but, de ne « négocier qu'avec des syndicats capables de porter des responsabilités effectives sur le plan national » et d'éviter l'émiettement syndical qui « signifierait la mort de ces négociations ». (*Doc. parl.*, Sénat, S.E. 1974, n° 367-2, p. 10).

B.5. Un tel choix repose sur un critère objectif, il est en rapport avec le but poursuivi et il n'est pas manifestement disproportionné à celui-ci. Il n'est pas déraisonnable de n'admettre dans les structures de concertation et de négociation permanentes que les organisations qui justifient d'un certain nombre d'affiliés cotisants, qui sont actives au niveau national ou qui font partie d'une organisation constituée à ce niveau et qui défendent les intérêts de toutes les

catégories de personnel. Une telle exigence est de nature à garantir que les revendications relatives à une catégorie du personnel soient formulées en tenant compte de la situation des autres.

B.6. Il reste cependant à examiner si ce traitement différencié est pertinent en ce qui concerne la mesure en cause qui accorde aux organisations représentatives une prérogative qu'elle refuse aux organisations agréées.

B.7. L'assistance par des délégués des organisations syndicales aux concours et examens organisés par SELOR a pour but d'assurer une vérification du déroulement correct de ces épreuves. Les organisations syndicales qui exercent cette prérogative ne le font pas dans l'intérêt de leurs membres, mais bien dans celui de tous les candidats, ainsi que dans l'intérêt de la fonction publique dans son ensemble. Le choix des personnes qui effectueront ces vérifications relève de l'appréciation du législateur, qui peut notamment tenir compte de ce que des raisons pratiques justifient de ne pas multiplier le nombre de ces personnes. Il ne pourrait être déduit de la disposition en cause que les organisations syndicales agréées ou leurs affiliés seraient victimes d'une discrimination parce que ces organisations sont écartées du droit d'assister aux épreuves organisées par SELOR.

B.8. La question appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 17, 3°, de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il ne permet pas aux organisations syndicales agréées d'assister aux concours et examens organisés pour les agents.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 3 octobre 2001.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior