

Numéro du rôle : 2121
Arrêt n° 70/2002 du 18 avril 2002

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles relatives aux articles 5, 8, 10 et 14 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, posées par le Conseil d'Etat.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et A. Arts, et des juges L. François, P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe et E. Derycke, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des questions préjudicielles*

Par arrêt n° 91.392 du 6 décembre 2000 en cause de l'a.s.b.l. Action et Liberté et autres contre l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 26 janvier 2001, le Conseil d'Etat a posé les questions préjudicielles suivantes :

« 1. Les articles 8, 10 et 14 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, en ce qu'ils ne visent que les seules organisations représentatives au sens de l'article 5 de cette loi, pour ce qui est des comités de concertation de base, du Comité du contentieux, de la perception de la prime syndicale, du contrôle des épreuves d'examen et de concours et de réunions durant les heures de service à l'exclusion des organisations syndicales qui sont agréées au sens de l'article 12 de la loi du 11 juillet 1978 ne violent-ils pas les articles 10 et 11 de la Constitution ?

2. L'article 5 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, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'il considère comme représentative de plein droit pour l'application de la loi du 11 juillet 1978, ' toute organisation syndicale agréée au sens de l'article 12 qui est affiliée à une organisation syndicale représentée au Conseil national du travail ', alors que, d'une part, les organisations qui siègent au Conseil national du travail n'apparaissent, dans les faits, nullement représentatives du personnel visé à l'article 1er de la loi du 11 juillet 1978 précitée et alors que, d'autre part, l'effet de cette représentativité de plein droit a pour conséquence qu'une seule organisation syndicale professionnelle de militaires peut être considérée comme représentative, conformément à l'alinéa 2 de l'article 5 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 ? »

II. *Les faits et la procédure antérieure*

L'a.s.b.l. Action et Liberté, V. Fourgon, A. Trintelier et E. Decorte poursuivent l'annulation, devant le Conseil d'Etat, de divers articles de l'arrêté royal du 25 avril 1996 portant exécution 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. A l'occasion de l'exposé d'un des moyens du recours, pris de la violation des articles 19.3 et 22.3 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, des articles 10 et 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, de l'article 5 de la Charte sociale européenne et des articles 10, 11, 23 et 24 de la Constitution, ils dénoncent une discrimination, opérée par l'arrêté royal attaqué, entre les organisations syndicales représentatives et les organisations syndicales agréées, et demandent qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour d'arbitrage. Le Conseil d'Etat, considérant que les discriminations ainsi dénoncées trouvent leur origine, directement ou indirectement, dans la loi du 11 juillet 1978, fait droit à la demande des requérants et pose les questions précitées. Par le même arrêt, le Conseil d'Etat annule les articles 1er, 2, 3, § 1er, 27 à 30, 85 à 88, 90, 93 à 98, 100, 102 et 110, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 25 avril 1996.

III. *La procédure devant la Cour*

Par ordonnance du 26 janvier 2001, 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.

Par ordonnances des 6 février 2001 et 20 mars 2001, la Cour a complété le siège respectivement par les juges L. Lavrysen et A. Alen.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 6 mars 2001.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 20 mars 2001.

Des mémoires ont été introduits par :

- l'a.s.b.l. Action et Liberté, ayant son siège à 7972 Beloeil, rue de l'Abbaye 14, V. Fourgon, demeurant à 6700 Arlon, rue des Espagnols 136, A. Trintelier, demeurant à 1080 Bruxelles, rue de Flessingue 28, et E. Decorte, demeurant à 6001 Marcinelle, rue des Francs 19, par lettre recommandée à la poste le 23 avril 2001;

- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 23 avril 2001.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 4 mai 2001.

L'a.s.b.l. Action et Liberté et autres ont introduit un mémoire en réponse, par lettre recommandée à la poste le 5 juin 2001.

Par ordonnances des 28 juin 2001 et 20 décembre 2001, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 26 janvier 2002 et 26 juillet 2002 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 14 novembre 2001, le président M. Melchior a soumis l'affaire à la Cour réunie en séance plénière.

Par ordonnance du 19 décembre 2001, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 16 janvier 2002.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs conseils, par lettres recommandées à la poste le 21 décembre 2001.

A l'audience publique du 16 janvier 2002 :

- ont comparu :

. Me P. Levert, avocat au barreau de Bruxelles, pour l'a.s.b.l. Action et Liberté et autres;

. le lieutenant-colonel R. Gerits, 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 des parties requérantes devant le Conseil d'Etat

A.1.1. Au sujet de la seconde question préjudicielle, les parties requérantes devant le Conseil d'Etat soulignent que l'article 5 de la loi du 11 juillet 1978 accorde aux organisations affiliées à une organisation syndicale représentée au Conseil national du travail une représentativité de droit qui n'est pas corroborée par une représentativité de fait, puisque cette disposition n'impose aucune condition de représentativité effective pour les organisations syndicales qu'elle vise, alors que les organisations syndicales professionnelles de militaires sont soumises, conformément à l'article 11 de la même loi, à une opération de comptage pour déterminer celle qui compte le plus grand nombre d'affiliés cotisants.

A.1.2. Les parties requérantes comparent le mécanisme mis en place par la loi du 11 juillet 1978 et celui institué par la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités. Elles remarquent que, à la différence de la première, la seconde impose, outre l'exigence d'être affilié à une organisation syndicale constituée en centrale sur le plan national ou de faire partie d'une fédération syndicale constituée sur le même plan, la condition que l'organisation qui veut être reconnue comme représentative dispose d'une représentativité de fait, puisque l'article 8, § 1er, 1^o, de la loi du 19 décembre 1974 impose que l'organisation syndicale qui souhaite être considérée comme représentative compte un nombre d'affiliés cotisants représentant au moins 10 p.c. de l'effectif de l'ensemble. Les intervenants citent, au sujet de cette disposition, l'arrêt n° 139/2000 de la Cour.

A.1.3. Les parties requérantes citent l'avis n° L.25.008/9 rendu par le Conseil d'Etat au sujet du projet d'arrêté royal du 25 avril 1996 portant exécution de la loi du 11 juillet 1978, qui remarque que le régime de représentativité des organisations syndicales de militaires a été vivement critiqué au niveau international et ne peut aboutir à sélectionner de manière arbitraire les organisations représentatives. Au sujet de la notion de représentativité et des prérogatives accordées aux organisations syndicales représentatives, elles citent encore les arrêts n^{os} 33/97 et 71/92 de la Cour.

A.1.4. Pour les requérants, ces arrêts conduisent à constater que les critères retenus par l'article 5 de la loi du 11 juillet 1978 sont discriminatoires dans la mesure où ils favorisent indubitablement les organisations syndicales affiliées à une organisation syndicale représentée au sein du Conseil national du travail. En vertu de l'article 2 de la loi du 29 mai 1952 organique du Conseil national du travail, la seule condition pour siéger au sein du Conseil est d'être une organisation interprofessionnelle fédérée au plan national. Or, pareille fédération ne signifie nullement que l'organisation interprofessionnelle soit représentative d'un secteur particulier, tel celui de l'armée. La référence à la présence au sein du Conseil national du travail ne repose sur aucune donnée chiffrée assurant une représentativité effective d'une ou de plusieurs catégories de personnel militaire. Les intervenants relèvent encore qu'au sein de la gendarmerie, pareille représentativité de droit n'existe pas.

A.2.1. Dès lors que les requérants devant le Conseil d'Etat estiment qu'il y a lieu de répondre positivement à la deuxième question, ils font valoir qu'il en va de même, par voie de conséquence, pour la première question préjudicielle. S'ils peuvent admettre une certaine représentativité au niveau du comité de négociation, lequel concerne l'ensemble du personnel visé à l'article 1er de la loi du 11 juillet 1978, ils doutent qu'il en soit de même s'agissant des comités appelés à jouer un rôle au plan local.

A.2.2. Les comités de concertation de base ne sont chargés, aux termes de l'article 8 de la loi du 11 juillet 1978, que des attributions qui, dans les entreprises privées, sont confiées aux comités de sécurité, d'hygiène et d'embellissement des lieux de travail. Les intervenants estiment que pareille mission ne suppose pas qu'un régime spécifique d'exclusion des organisations syndicales seulement agréées soit institué.

A.2.3. Enfin, les requérants soutiennent qu'il n'y a pas de critère de distinction objectif, dans un rapport de proportionnalité raisonnable avec le but et la nature de l'objectif poursuivi, qui permette de fonder les prérogatives particulières accordées aux organisations syndicales représentatives concernant la perception de la prime syndicale, l'organisation des examens et concours et l'organisation des réunions syndicales pendant les heures de service et dans les locaux de services non accessibles au public.

Position du Conseil des ministres

A.3.1. En ce qui concerne la première question, le Conseil des ministres se réfère à l'avis du Bureau international du travail de mai-juin 1994, selon lequel le fait qu'une organisation ne soit pas admise à siéger dans les commissions paritaires n'implique pas nécessairement qu'il y ait atteinte aux droits syndicaux de cette organisation, pour autant que deux conditions soient remplies : la raison pour laquelle un syndicat a été écarté doit résider dans son manque de représentativité déterminée objectivement et les autres droits dont il jouit et les activités qu'il peut déployer par ailleurs doivent lui permettre effectivement de promouvoir et défendre les intérêts de ses membres.

A.3.2. Le Conseil des ministres estime que ces deux conditions sont remplies en l'espèce. D'une part, la loi du 21 avril 1994 modifiant la loi du 11 juillet 1978 a établi un critère objectif et précis qui assure que toutes les organisations syndicales professionnelles agréées puissent devenir représentatives, à savoir compter le plus grand nombre d'affiliés cotisants. D'autre part, les droits dont jouissent les organisations syndicales professionnelles simplement agréées leur permettent manifestement et effectivement de mener leur action et d'intervenir auprès des autorités. Le Conseil des ministres en conclut qu'il faut répondre négativement à la question préjudicielle.

A.3.3. L'article 7 de la loi du 11 juillet 1978 exclut les organisations syndicales non représentatives de la participation à la concertation, organisée par l'article 8 de la même loi, relative aux attributions confiées aux comités de sécurité, d'hygiène et d'embellissement des lieux de travail. A titre subsidiaire, le Conseil des ministres fait valoir que cette exclusion est fondée sur le système établi par l'article 11 de la loi du 19 décembre 1974 concernant les agents des services publics, et cite à cet égard l'arrêt n° 139/2000 de la Cour. Il conclut que si la Cour accepte la différence de traitement établie par la loi du 19 décembre 1974, elle doit nécessairement accepter la distinction établie par la loi du 11 juillet 1978, confirmée par la loi du 21 avril 1994.

A.3.4. En outre, le Conseil des ministres fait remarquer que le législateur a estimé qu'il irait à l'encontre de l'opérationnalité des forces armées d'autoriser toutes les organisations syndicales agréées à siéger dans les comités de concertation de base. En effet, le législateur n'ayant pas jugé opportun d'exiger un certain degré de pénétration comme condition d'agrégation d'une organisation syndicale, il aurait été tout à fait déraisonnable d'autoriser toutes les organisations syndicales agréées à siéger dans les comités de concertation de base, étant donné que certaines d'entre elles ne comptent que quelques dizaines de militaires du cadre actif comme membres. Un tel choix aurait porté atteinte à l'efficacité des comités de concertation, et donc aux intérêts des militaires. Le Conseil des ministres en conclut qu'il doit être répondu négativement à la question relative à l'article 8 de la loi du 11 juillet 1978.

A.4.1. En ce qui concerne la question relative à l'article 10 de la loi du 11 juillet 1978, le Conseil des ministres souligne à titre principal que les organisations syndicales simplement agréées ne sont pas exclues d'une participation au comité du contentieux, puisque si une organisation syndicale agréée est mise en cause dans le contentieux, les délégations de toutes les organisations syndicales agréées peuvent y siéger.

A.4.2. A titre subsidiaire, le Conseil des ministres, s'appuyant sur les travaux préparatoires de la loi du 21 avril 1994, fait valoir que le fait que les organisations syndicales agréées ne peuvent pas toujours participer au comité du contentieux, contrairement aux organisations syndicales représentatives, ne méconnaît pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

A.5. En ce qui concerne l'article 14 de la loi du 11 juillet 1978, le Conseil des ministres fait remarquer que l'exclusion des organisations syndicales agréées des prérogatives énoncées aux 2° à 4° de cet article est aussi fondée sur le système établi par la loi du 19 décembre 1974 concernant les agents des services publics. Pour les mêmes motifs que ceux qui sont énoncés en A.3.3, cette exclusion n'est pas déraisonnable. En outre, le législateur a tenu compte des spécificités des forces armées, considérant qu'admettre le bénéfice des prérogatives en cause pour les organisations syndicales simplement agréées aurait été contraire à l'intérêt du service.

A.6.1. Au sujet de la deuxième question préjudicielle, le Conseil des ministres estime que la disposition visée par la question n'instaure pas la différence de traitement dénoncée, étant donné que depuis la modification de la loi du 11 juillet 1978 par la loi du 21 avril 1994, les organisations syndicales professionnelles ne doivent plus démontrer une représentativité effective quelconque parmi les militaires. Il ajoute qu'il n'y a pas de lien de

causalité entre la représentativité de plein droit des organisations syndicales siégeant au Conseil national du travail et le fait que seulement une organisation syndicale professionnelle peut être considérée comme représentative.

A.6.2. A titre subsidiaire, le Conseil des ministres expose qu'en vertu de l'article 5 de la loi du 11 juillet 1978, les organisations syndicales agréées qui sont affiliées à une organisation syndicale représentée au Conseil national du travail sont de plein droit considérées comme représentatives, et que, par contre, seule l'organisation syndicale professionnelle agréée qui compte le plus grand nombre d'affiliés cotisants en service actif est considérée comme représentative. Il résulte des travaux préparatoires que le choix du législateur de considérer les organisations syndicales affiliées à une organisation syndicale représentée au Conseil national du travail comme représentatives de plein droit correspond à la volonté de s'aligner sur le système applicable aux services publics et de garantir « que les tendances idéologiques les plus répandues dans les couches sociales de même que les organisations syndicales représentant la toute grande majorité des travailleurs du pays » soient représentées parmi les forces armées. Le Conseil des ministres estime qu'un tel choix repose sur un critère objectif, qu'il est en rapport avec le but poursuivi et qu'il n'est pas manifestement disproportionné à celui-ci.

Mémoire en réponse des requérants devant le Conseil d'Etat

A.7.1. En ce qui concerne la seconde question préjudicielle, les requérants devant le Conseil d'Etat observent que le Conseil des ministres ne répond pas à la question, car ce qui est en cause, c'est la disposition de l'article 5 de la loi du 11 juillet 1978, qui n'impose aucune condition de représentativité effective pour les organisations syndicales représentées au sein du Conseil national du travail. Les intervenants répètent que la référence au mécanisme mis en place dans les services publics n'est pas pertinente, pour les motifs exposés dans leur premier mémoire. Quant à l'argument selon lequel la représentativité de plein droit se justifie pour préserver les tendances idéologiques les plus répandues, ils font remarquer que ce critère est sans relation avec la notion de représentation syndicale qui suppose que les travailleurs concernés soient représentés par les organisations syndicales qui répondent à leurs aspirations, et qu'il revient à imposer, au nom du pluralisme, une représentation syndicale étrangère au personnel militaire.

A.7.2. Quant à la première question préjudicielle, les requérants devant le Conseil d'Etat considèrent que le mécanisme qui ne réserve qu'à l'organisation syndicale professionnelle qui a le plus d'affiliés cotisants lors d'un comptage le droit d'être considérée comme représentative aboutit nécessairement à la faire bénéficier pour l'avenir d'un avantage concernant la reconduction de sa représentativité. Ce système permet d'écarter des organisations syndicales agréées qui bénéficient dans les faits d'une représentativité et porte par conséquent atteinte à la liberté syndicale.

- B -

Les dispositions en cause

B.1. 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, modifiée par la loi du 21 avril 1994, distingue deux catégories d'organisations syndicales : celles qu'elle qualifie de « représentatives » et celles qui ne sont qu'« agréées ».

Aux termes de l'article 5 de la loi :

« Est considérée comme représentative pour siéger dans le comité de négociation :

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°. »

Aux termes de l'article 12 de la loi :

« Sont agréées par le Roi, les organisations syndicales :

1° qui défendent les intérêts de toutes les catégories de militaires ou des anciens militaires ou de leurs ayants droit;

2° qui exercent leur activité sur le plan national;

3° dont les buts ne constituent pas une entrave au fonctionnement des forces armées;

4° qui ne sont liées, sous aucune forme, à une autre organisation syndicale agréée en application du présent article;

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 [lire : statuts] et la liste de leurs dirigeants responsables au Moniteur belge.

Le Roi fixe la procédure :

1° d'agrément;

2° de retrait de l'agrément lorsqu'une ou plusieurs conditions d'agrément ne sont pas ou ne sont plus remplies. »

La loi réserve aux organisations syndicales « représentatives » des prérogatives qu'elle dénie aux organisations syndicales « agréées ».

La répartition de ces prérogatives fait l'objet des articles 8, 10, 13 et 14 de la loi, qui disposent :

« Art. 8. § 1er. Le Roi crée des comités de concertation de base du personnel militaire qu'Il charge de tout ou partie des attributions qui, dans les entreprises privées, sont confiées aux comités de sécurité, d'hygiène et d'embellissement des lieux de travail.

Le président, les membres de la délégation de l'autorité et leurs remplaçants sont désignés par le Ministre de la Défense nationale.

La délégation des organisations syndicales représentatives est composée au maximum de trois membres, que l'organisation choisit librement parmi les militaires du cadre actif en service actif qui appartiennent à une unité ou à un service dont la localisation habituelle se situe dans le secteur pour lequel le comité concerné est compétent.

Tant la délégation de l'autorité que la délégation des organisations syndicales représentatives peuvent s'adjoindre des techniciens.

Le Roi détermine les modalités relatives à la composition et au fonctionnement des comités de concertation de base.

[...] »

« Art. 10. § 1er. Le Roi crée un comité du contentieux qui a pour mission de donner un avis à propos de tout contentieux résultant de l'application de la présente loi.

Le comité du contentieux comprend :

1° soit une délégation des organisations syndicales représentatives si seules des organisations syndicales représentatives sont impliquées dans le contentieux, soit une délégation des organisations syndicales agréées si au moins une organisation syndicale agréée mais non représentative est mise en cause dans le contentieux ;

2° une délégation de l'autorité.

[...] »

« Art. 13. Sauf dans les cas déterminés par le Roi, et sans préjudice des dispositions du règlement de discipline, les organisations syndicales agréées peuvent, aux conditions fixées par le Roi :

1° intervenir auprès des autorités habilitées à statuer, dans l'intérêt collectif du personnel qu'elles représentent ou dans l'intérêt particulier d'un membre de ce personnel;

2° afficher des avis dans les locaux de services;

3° recevoir la documentation relative aux matières énoncées aux articles 2, 7 et 8.

Art. 14. Aux conditions fixées par le Roi, et sans préjudice des autres prérogatives que la présente loi leur confère, les organisations syndicales représentatives peuvent :

1° exercer les prérogatives des organisations syndicales agréées;

2° percevoir les cotisations syndicales dans les locaux pendant les heures de service;

3° sans préjudice des prérogatives du jury, assister aux examens publics de recrutement et aux concours de même nature;

4° organiser des réunions dans les locaux. »

Quant aux questions préjudicielles

B.2. La première question préjudicielle porte sur la discrimination qui proviendrait de ce que la loi réserve certaines prérogatives aux organisations syndicales représentatives tandis que la seconde question conteste la pertinence des critères auxquels doit satisfaire une organisation syndicale pour être considérée comme représentative. La critique formulée dans la seconde question préjudicielle étant plus fondamentale, puisqu'elle s'en prend à la définition même de l'organisation syndicale représentative, il convient de l'examiner en premier lieu.

Quant à la seconde question préjudicielle

B.3. Le Conseil d'Etat interroge la Cour sur l'existence d'une éventuelle discrimination entre les organisations syndicales qui sont considérées comme représentatives en vertu de l'article 5, 1°, et les organisations syndicales agréées qui, à l'exception de celle qui est désignée à l'article 5, 2°, ne sont pas considérées comme représentatives. D'après la question, les articles 10 et 11 de la Constitution pourraient être violés, d'une part, en ce que la seule affiliation à une organisation syndicale représentée au Conseil national du travail ne garantit nullement que l'organisation syndicale concernée est représentative, dans les faits, du personnel militaire, et, d'autre part, en ce que cette disposition a pour conséquence qu'une

seule organisation syndicale agréée non affiliée à une organisation syndicale représentée au Conseil national du travail peut être considérée comme représentative.

B.4. Les travaux préparatoires de la loi du 11 juillet 1978 indiquent que celle-ci « s'inspire des dispositions poursuivant le même but, qui sont applicables aux agents des services publics et qui ont fait l'objet de la loi du 19 décembre 1974, en tenant compte toutefois des particularités et de la spécificité des forces armées » (*Doc. parl.*, Chambre, 1977-1978, n° 149/1, p. 1).

B.5. 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 les articles 7 et 8 réservent 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, dans le comité des services publics provinciaux et locaux, dans les comités de secteurs et dans les comités particuliers. Ces dispositions établissent divers critères de représentativité auxquels il doit être satisfait pour siéger dans lesdits comités.

B.6. 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 » et, 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.7. L'article 5 de la loi du 11 juillet 1978 présentait toutefois deux différences par rapport aux dispositions de la loi du 19 décembre 1974.

B.8.1. L'article 8 de la loi du 19 décembre 1974 exigeait que, pour siéger dans un comité de secteur (§ 1er, 1°) ou dans un comité particulier (§ 2, 1°), l'organisation syndicale répondant aux critères pour siéger dans les comités généraux en vertu de l'article 7 compte, en outre, « un nombre d'affiliés cotisants représentant au moins 10 % de l'effectif de

l'ensemble ». Cette exigence a toutefois été supprimée par l'article 2 de la loi du 15 janvier 2002, publiée au *Moniteur belge* du 25 janvier 2002.

B.8.2. En outre, l'article 8 de la loi du 19 décembre 1974 disposait qu'une autre organisation syndicale pouvait siéger dans les comités de secteur et dans les comités particuliers, pour autant qu'elle satisfasse à certaines conditions, parmi lesquelles l'exigence de compter un nombre d'affiliés cotisants représentant « au moins 10 p.c. de l'effectif des services relevant du comité ». Cette disposition n'a pas été modifiée par la loi du 15 janvier 2002.

A l'origine, l'article 5, 2°, de la loi du 11 juillet 1978 formulait une exigence identique. Celle-ci a été supprimée par la loi du 21 avril 1994, le législateur ayant constaté, à l'époque, d'une part, qu'« aucune organisation syndicale n'[atteignait] le cap des 10 %, ce qui [posait] un problème en ce qui concerne la représentativité de fait » (*Doc. parl.*, Chambre, 1993-1994, n° 1266/1, p. 2) et, d'autre part, qu'il y avait « autant de militaires affiliés à des organisations professionnelles qu'à des organisations interprofessionnelles » (*Doc. parl.*, Sénat, 1993-1994, n° 998/2, p. 3).

B.9. Il est conforme à l'objectif mentionné en B.6 de sélectionner les interlocuteurs qui siégeront dans les structures de concertation et de négociation afin d'assurer une concertation sociale permanente et efficace et de préserver la paix sociale. Il n'est pas déraisonnable d'admettre en tout cas les organisations syndicales qui sont actives au niveau fédéral ou qui, à tout le moins, font partie d'une organisation syndicale constituée à ce niveau et qui défendent également les intérêts de toutes les catégories du personnel. Une telle exigence est en effet de nature à garantir dans une certaine mesure que les revendications relatives à une catégorie du personnel soient formulées en tenant compte de la situation des autres travailleurs subordonnés.

B.10. Il en est de même pour la condition d'affiliation à une organisation syndicale représentée au Conseil national du travail (C.N.T.).

Une telle condition n'est pas discriminatoire dans son principe en ce qu'elle n'est qu'une manière indirecte d'exiger l'affiliation à une organisation ou fédération interprofessionnelle incluant le secteur privé et le secteur public.

Certes, la loi du 29 mai 1952 organique du Conseil national du travail laisse au Roi un choix quant aux organisations représentées à ce conseil. Mais de ce que le législateur s'est abstenu de mentionner dans la loi elle-même les critères objectifs, précis et préétablis que le Roi devrait appliquer, il ne pourrait être déduit qu'il L'aurait implicitement autorisé à méconnaître les principes d'égalité et de non-discrimination et à ignorer les recommandations répétées de l'Organisation internationale du travail (*B.I.T., Bulletin officiel*, Vol. LXX, 1987, Série B, n° 2, p. 24).

Si large et si imprécise soit-elle, l'habilitation donnée au Roi par l'effet combiné des dispositions en cause et de l'article 2, § 2, de la loi du 29 mai 1952 ne Lui permet en aucune façon de déroger au principe selon lequel, lorsqu'une norme établit une différence de traitement entre certaines catégories de personnes, celle-ci doit se fonder sur une justification objective et raisonnable qui s'apprécie par rapport au but et aux effets de la norme considérée. C'est au juge administratif qu'il appartient d'annuler la décision par laquelle le Roi aurait accueilli ou rejeté la candidature d'une organisation syndicale en Se fondant sur une conception illégale ou discriminatoire de la notion de représentativité.

B.11. Il s'ensuit que l'article 5, 1°, de la loi du 11 juillet 1978 ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il accorde une représentativité de droit aux organisations syndicales affiliées à une organisation syndicale représentée au C.N.T., pour autant que le législateur veille en outre à compléter la liste des organisations syndicales représentatives en y ajoutant un nombre suffisant d'organisations qui justifient d'une réelle représentativité de fait.

A cet égard, il paraît disproportionné par rapport au but poursuivi de n'admettre à siéger, à côté des organisations affiliées à une organisation syndicale représentée au C.N.T., qu'une seule organisation syndicale, quelle que soit la manière dont se répartissent les affiliations entre les différentes organisations.

B.12. Il est vrai, comme le souligne le Conseil des ministres, qu'il serait porté atteinte à l'efficacité de la concertation et de la négociation, et donc aux intérêts des militaires, s'il était

permis à toute organisation syndicale agréée d'y participer. Mais ces inconvénients peuvent être évités en limitant le nombre d'organisations admises en fonction de leur représentativité de fait.

B.13. Il est vrai également que le système actuel n'a pas pour effet que la concertation ou la négociation soient menées avec des interlocuteurs étrangers au personnel de l'armée : l'article 4, § 2, de la loi du 11 juillet 1978 impose que la moitié des mandataires des organisations syndicales représentatives délégués au comité de négociation soient militaires, et l'article 8, § 1er, alinéa 3, de la même loi prévoit que les délégations des organisations syndicales représentatives auprès des comités de concertation de base doivent être composées de militaires « du cadre actif en service actif qui appartiennent à une unité ou à un service dont la localisation habituelle se situe dans le secteur pour lequel le comité concerné est compétent ».

B.14. Il reste cependant que le système actuel peut aboutir à ce que les militaires soient représentés, en majorité, par des personnes qui n'ont pas un lien suffisant avec eux pour représenter véritablement leurs intérêts.

Il s'ensuit que, en ce qu'elle porte sur l'article 5, 2°, de la loi du 11 juillet 1978 et dans la mesure indiquée ci-avant, la seconde question préjudicielle appelle une réponse affirmative.

Quant à la première question préjudicielle

B.15. La première question préjudicielle porte sur les différences de traitement, établies par les articles 8, 10 et 14 de la loi du 11 juillet 1978, entre les organisations syndicales représentatives au sens de l'article 5 de cette loi et les organisations syndicales agréées au sens de l'article 12 de la même loi, quant à la possibilité de siéger dans les comités visés aux articles 8 et 10 et à l'exercice des prérogatives réservées par l'article 14 aux premières.

B.16. Les comités de concertation de base du personnel militaire, visés à l'article 8 de la loi du 11 juillet 1978, ont été créés dans leur forme actuelle par la loi du 21 avril 1994, afin

qu'il soit possible « de soumettre nombre de problèmes pratiques à la concertation sur le plan local » (*Doc. parl.*, Chambre, 1993-1994, n° 1266/4, p. 2).

B.17. Le comité du contentieux, visé à l'article 10 de la loi du 11 juillet 1978, a été installé par la loi du 21 avril 1994 « afin de régler d'éventuels contentieux relatifs à l'application de la loi » (*Doc. parl.*, Chambre, 1993-1994, n° 1266/4, p. 3). Les organisations syndicales représentatives en font toujours partie. Les organisations syndicales agréées sont invitées à y participer lorsque l'une d'entre elles est impliquée dans le contentieux.

B.18. En ce qui concerne les prérogatives reconnues aux organisations syndicales représentatives par l'article 14 de la loi du 11 juillet 1978, l'exposé des motifs précise que « ces prérogatives sont similaires à celles qui sont reconnues aux organisations syndicales des agents des services publics » (*Doc. parl.*, Chambre, 1977-1978, n° 149/1, p. 5).

B.19. Le législateur peut estimer raisonnablement qu'il serait contraire à l'intérêt des services de l'armée d'admettre qu'un nombre illimité d'organisations syndicales puissent siéger au sein des comités de concertation et du comité du contentieux visés aux articles 8 et 10 de la loi et exercer les prérogatives énumérées à l'article 14 de la loi.

B.20. Le nombre des organisations syndicales agréées n'étant pas limité et l'article 12, qui fixe les conditions de leur agrément, ne formulant aucune exigence de représentativité, le législateur peut leur refuser le droit d'exercer de telles prérogatives pour les réserver aux organisations qui assument une responsabilité plus large dans la négociation et la concertation.

B.21. Toutefois, la combinaison des articles 5, 8, 10 et 14 aboutit à ce que, outre les organisations syndicales auxquelles l'article 5, 1°, reconnaît une représentativité de droit, une seule organisation justifiant d'une représentativité de fait pourra siéger aux comités de concertation et au comité du contentieux, et exercer les prérogatives de l'article 14. Une telle limitation est de nature à porter une atteinte disproportionnée à l'exercice de la liberté syndicale, pour le motif exprimé en B.14.

B.22. Il s'ensuit que les articles 8, 10 et 14 de la loi du 11 juillet 1978 sont incompatibles avec les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que les organisations syndicales représentatives qu'ils visent ne sont que celles mentionnées à l'article 5 actuel de la loi.

Il en irait autrement si l'article 5 de la loi définissait les organisations considérées comme représentatives en fonction de critères non discriminatoires, échappant aux reproches formulés en B.11 à B.14.

B.23. Dans cette mesure, la première question préjudicielle appelle une réponse affirmative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- L'article 5, 2°, 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 » viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il dispose qu'une seule organisation syndicale agréée au sens de l'article 12 de la même loi est considérée comme représentative pour siéger dans le comité de négociation.

- Les articles 8, 10 et 14 de la même loi violent les articles 10 et 11 de la Constitution en tant que les organisations syndicales représentatives qu'ils visent ne sont que celles mentionnées à l'article 5 de cette loi.

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 18 avril 2002.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior