

Numéro du rôle : 2219
Arrêt n° 84/2002 du 8 mai 2002

A R R E T

---

*En cause* : le recours en annulation des mots « au personnel militaire » dans l'article 4 de la loi du 14 décembre 2000 fixant certains aspects de l'aménagement du temps de travail dans le secteur public, introduit par la Centrale générale du personnel militaire.

La Cour d'arbitrage,

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

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 4 juillet 2001 et parvenue au greffe le 5 juillet 2001, la Centrale générale du personnel militaire, dont le siège est établi à 1030 Bruxelles, avenue du Suffrage Universel 85, a introduit un recours en annulation des termes « au personnel militaire » figurant à l'article 4 de la loi du 14 décembre 2000 fixant certains aspects de l'aménagement du temps de travail dans le secteur public (publiée au *Moniteur belge* du 5 janvier 2001).

## II. *La procédure*

Par ordonnance du 5 juillet 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.

Le recours a été notifié conformément à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 29 août 2001.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 4 septembre 2001.

Par ordonnance du 26 septembre 2001, la Cour a complété le siège par le juge E. Derycke.

Le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 12 octobre 2001.

Ce mémoire a été notifié conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettre recommandée à la poste le 31 octobre 2001.

La partie requérante a introduit un mémoire en réponse par lettre recommandée à la poste le 6 décembre 2001.

Par ordonnance du 20 décembre 2001, la Cour a prorogé jusqu'au 4 juillet 2002 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 21 février 2002, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 13 mars 2002, après avoir invité les parties à s'expliquer, dans un mémoire complémentaire à introduire le 5 mars 2002 au plus tard, sur la capacité d'ester en justice de la partie requérante.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs conseils, par lettres recommandées à la poste le 22 février 2002.

Des mémoires complémentaires ont été introduits par :

- le Conseil des ministres, par lettre recommandée à la poste le 27 février 2002;
- la partie requérante, par lettre recommandée à la poste le 4 mars 2002.

A l'audience publique du 13 mars 2002 :

- ont comparu :
  - . Me C. Flamend, avocat au barreau de Bruxelles, pour la partie requérante;
  - . le lieutenant-colonel R. Gerits, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs A. Alen et J.-P. Snappe 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.

### III. *Objet de la disposition attaquée*

L'article 4 de la loi du 14 décembre 2000 fixant certains aspects de l'aménagement du temps de travail dans le secteur public dispose :

« La présente loi s'applique aux travailleurs occupés dans le secteur public et à leurs employeurs, à l'exclusion :

1° des établissements exerçant une activité industrielle ou commerciale et des établissements dispensant des soins de santé, de prophylaxie ou d'hygiène;

2° des travailleurs contractuels recrutés pour des besoins à l'étranger.

Les chapitres III et IV de la présente loi ne sont pas applicables aux membres du personnel soumis à la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux et au personnel militaire, ainsi qu'aux agents civils dont la présence est requise auprès des militaires accomplissant des prestations en sous-position « service intensif », « assistance » et « engagement opérationnel ». Le Roi fixe, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, des prescriptions minimales de sécurité et de santé en matière d'aménagement du temps de travail et des dispositions particulières en matière de travail de nuit adaptées aux missions spécifiques à accomplir par ces travailleurs, leur garantissant néanmoins au niveau de protection équivalent à celui des autres travailleurs visés par la présente loi. »

Le recours en annulation, introduit par la Centrale générale du personnel militaire, est limité à la mention « au personnel militaire ».

### IV. *En droit*

- A -

#### *Quant à la compétence*

A.1. Le Conseil des ministres estime que la Cour d'arbitrage n'est pas compétente pour connaître du recours en annulation, étant donné que la partie requérante invoque la violation des articles 10 et 11 de la Constitution combinée avec celle de la directive 89/391/CEE du Conseil des Communautés européennes, du 12 juin 1989, concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail et de la directive 93/104/CE du Conseil de l'Union européenne, du 23 novembre

1993, concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail, sans que ces directives aient effet direct. La Cour ne peut donc pas contrôler la disposition attaquée au regard des articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec les directives précitées.

A.2.1. La partie requérante considère que la Cour est bien compétente pour connaître du recours en annulation, parce que c'est à tort que le Conseil des ministres postule que la partie requérante estime que la disposition attaquée viole les articles 10 et 11 de la Constitution pour autant seulement que ceux-ci soient lus conjointement avec les directives 89/391/CEE et 93/104/CE.

Selon elle, cette thèse découle d'une interprétation trop restrictive de la requête de la part du Conseil des ministres : « la requérante fait valoir dans sa requête en annulation que la disposition attaquée viole *tant* les articles 10 et 11 de la Constitution que les directives précitées. »

L'effet direct ou non des directives européennes visées n'a dès lors aucune influence sur la compétence de la Cour.

A.2.2. La partie requérante soutient en outre que les directives 89/391/CEE et 93/104/CE ont bien effet direct. Elle avance à cette fin divers arguments.

#### *Quant à l'intérêt*

A.3. La partie requérante estime qu'elle a un intérêt au recours en annulation, étant donné qu'elle est une organisation syndicale représentative du personnel militaire. Elle souligne qu'elle a introduit les preuves nécessaires à cette fin.

A.4. Le Conseil des ministres fait valoir que la partie requérante ne justifie pas d'un intérêt au recours en annulation. Il se déduit de la requête que la partie requérante reconnaît la nécessité de prévoir un régime spécifique en matière de temps de travail et de repos, d'une part, et de travail de nuit, d'autre part, pour les militaires se trouvant en sous-position « service intensif », « assistance » ou « engagement opérationnel ». Le recours en annulation est toutefois dirigé contre le fait que tous les militaires, dans toutes les sous-positions, sont exclus du régime normal en matière de temps de travail, de temps de repos et de travail de nuit.

Une annulation des mots « au personnel militaire » aboutira à ce que tous les militaires, dans toutes les sous-positions, y compris les militaires se trouvant en sous-position « service intensif », « assistance » et « engagement opérationnel », tomberont sous le régime normal de la loi du 14 décembre 2000. Cet effet d'un éventuel arrêt d'annulation n'est toutefois pas souhaité par la partie requérante et il convient par conséquent de considérer que la partie requérante n'a pas d'intérêt au recours en annulation.

A.5. La partie requérante répond qu'elle justifie bien de l'intérêt requis. En cas d'annulation des mots « au personnel militaire » figurant à l'article 4 de la loi du 14 décembre 2000, il est loisible au législateur de prévoir, pour le personnel militaire, certaines exceptions au régime normal en matière de temps de travail, de temps de repos et de travail de nuit.

L'annulation de la disposition attaquée aura toutefois pour effet que tous les militaires qui accomplissent leur travail dans des circonstances normales, c'est-à-dire la toute grande majorité des militaires des forces armées, pourront bénéficier de la protection offerte par la loi du 14 décembre 2000.

#### *Quant au moyen*

A.6.1. La partie requérante fait observer que les directives 89/391/CEE et 93/104/CE garantissent aux travailleurs de l'Union européenne des prescriptions minimales concernant la sécurité et la santé, en matière d'aménagement du temps de travail. La directive 93/104/CE constitue, selon la partie requérante, la suite logique de la protection de la sécurité et de la santé des travailleurs garantie par la directive 89/391/CEE.

L'article 2 de la loi du 14 décembre 2000 dispose que cette loi transpose la directive 93/104/CE du 23 novembre 1993 dans la législation nationale. En raison du membre de phrase litigieux de l'article 4 de la loi précitée, le personnel militaire ne peut prétendre à la protection offerte par ces deux directives, ce qui viole les droits fondamentaux consacrés par les directives précitées ainsi que les articles 10 et 11 de la Constitution.

A.6.2. Selon la partie requérante, le Conseil des ministres ne peut, pour justifier l'exclusion générale du personnel militaire du régime normal en matière de temps de travail, de temps de repos et de travail de nuit, invoquer l'article 2, paragraphe 2, de la directive 89/391/CEE qui, en vertu de l'article 1er, paragraphe 4, de la directive 93/104/CE, s'applique à la matière visée. L'article 2, paragraphe 2, de la directive 89/391/CEE ne saurait signifier que tout le personnel militaire serait exclu de la protection offerte par ces directives. Ceci ressort implicitement de l'article 4 de la loi du 14 décembre 2000, qui dispose qu'en ce qui concerne le personnel civil, ne sont exclus de la protection que les « agents civils dont la présence est requise auprès des militaires accomplissant des prestations en sous-position 'service intensif', 'assistance' et 'engagement opérationnel' ». L'article 2, paragraphe 2, de la directive 89/391/CEE n'autorise une dérogation que lorsque des particularités inhérentes à certaines activités spécifiques dans les forces armées sont en jeu; l'article 2, paragraphe 2, ne saurait être interprété comme une exception générale valable pour toutes les forces armées. En décider autrement pourrait, selon la partie requérante, porter atteinte au caractère contraignant et à l'application uniforme du droit communautaire.

Etant donné que le législateur prévoit malgré tout une telle exception générale, celle-ci contient, selon la partie requérante, une discrimination du personnel militaire par rapport aux autres catégories de travailleurs employés dans le secteur public, qui peuvent bénéficier de certaines mesures de protection instaurées par la loi du 14 décembre 2000.

A.7.1. Le Conseil des ministres souligne que la partie requérante considère que l'article 2, paragraphe 2, de la directive 89/391/CEE doit être interprété très restrictivement et qu'il ne saurait dès lors conduire à exclure tout le personnel militaire en toute circonstance. La partie requérante estime qu'une exclusion n'est justifiée que lorsqu'elle s'applique aux militaires qui se trouvent dans les sous-positions « service intensif », « assistance » et « engagement opérationnel ». Les militaires qui se trouvent dans les sous-positions « formation » et « service normal » doivent, selon la partie requérante, pouvoir bénéficier inconditionnellement du régime général de la directive 93/104/CE. En adoptant ce point de vue, la partie requérante se livre, selon le Conseil des ministres, à une critique d'opportunité de la loi du 14 décembre 2000.

A.7.2. Le Conseil des ministres estime toutefois que l'article 2 de la directive 89/391/CEE prévoit explicitement la possibilité d'une dérogation pour les membres du personnel des forces armées (militaires et agents civils) chargés d'activités spécifiques et pour les membres du personnel (y compris ceux des forces armées) chargés de certaines activités spécifiques dans les services de protection civile. Dans la loi du 14 décembre 2000, le législateur, se basant sur la spécificité des forces armées et de la fonction militaire, a estimé que la réglementation en matière de temps de travail et de repos et en matière de travail de nuit ne pouvait s'appliquer aveuglément aux membres du personnel des forces armées (militaires et agents civils).

Le Conseil des ministres observe en outre que la référence faite par la partie requérante à l'arrêt C-285/98 du 11 janvier 2000 de la Cour de justice n'est pas pertinente parce qu'il ne s'agit pas en l'espèce de l'application du Traité C.E. mais de l'exécution des directives de la Communauté européenne.

A.8. La partie requérante répond qu'il résulte tant de l'objet de la directive de base 89/391/CEE, à savoir la promotion de l'amélioration de la sécurité de la santé des travailleurs au travail, que du libellé de son article 2, paragraphe 1, que son champ d'application doit être conçu de manière large. Il s'ensuit que les exceptions au champ d'application de la directive doivent être interprétées de manière restrictive.

A.9. Le Conseil des ministres fait valoir que le contrôle au regard du principe d'égalité implique toujours un contrôle marginal qui doit respecter la liberté politique du législateur. La Cour d'arbitrage ne peut censurer le choix du législateur que si celui-ci est discriminatoire.

Selon le Conseil des ministres, la justification raisonnable de la différence de traitement entre les militaires et les fonctionnaires « normaux » réside dans la spécificité des forces armées, qui doivent pouvoir réagir adéquatement, en toute circonstance, à des situations particulières ou doivent pouvoir accomplir des missions militaires spécifiques sans que les activités militaires soient mises en péril par une application stricte et aveugle du régime normal de la loi du 14 décembre 2000.

Le législateur a en outre chargé le Roi d'accorder, autant que possible, aux militaires les mêmes droits que ceux accordés aux fonctionnaires « normaux ». De cette façon, estime le Conseil des ministres, le législateur a garanti que la mesure adoptée (pas d'application aveugle du régime normal aux militaires) serait proportionnée à l'objectif poursuivi (sauvegarder l'intérêt militaire et l'intérêt général).

A.10. La partie requérante répond que la disposition attaquée viole les articles 10 et 11 de la Constitution, parce que les mots « au personnel militaire » excluent tout le personnel militaire de la protection offerte par la loi du 14 décembre 2000. D'autres travailleurs employés dans le secteur public ainsi que leurs employeurs peuvent bénéficier de cette protection légale.

Selon la partie requérante, la discrimination est rendue encore plus frappante, vu que les agents civils qui sont liés d'une manière ou d'une autre aux forces armées peuvent quant à eux bénéficier de cette protection légale, à l'exception de quelques cas très concrets dans lesquels ils accomplissent des prestations en sous-position « service intensif », « assistance » ou « engagement opérationnel ». Les autres catégories d'agents civils peuvent par contre bénéficier sans restriction de la protection légale.

La partie requérante estime que le législateur avait en tout cas la possibilité de déclarer la loi applicable au personnel militaire et de prévoir des exceptions pour certaines circonstances ou certaines catégories, de manière à ce que le fonctionnement et l'efficacité des forces armées soient garantis.

A.11. En ordre subsidiaire, la partie requérante souligne que si la Cour d'arbitrage était d'avis que l'article 2, paragraphe 2, de la directive 89/391/CEE est susceptible d'interprétation en ce qui concerne son champ d'application, il conviendrait de poser à la Cour de justice la question préjudicielle suivante :

« La directive 89/391/CEE du Conseil du 12 juin 1989, et en particulier son article 2, paragraphe 2, est-elle violée par l'article 4 de la loi du 14 décembre 2000 fixant certains aspects de l'aménagement du temps de travail dans le secteur public, dans la mesure où cet article dispose que les chapitres III et IV de cette loi ne sont pas applicables au personnel militaire ? »

A.12. Le Conseil des ministres déclare s'en remettre à la sagesse de la Cour pour ce qui concerne le fait de poser ou non une question préjudicielle à la Cour de justice.

Le Conseil des ministres observe toutefois que cette question préjudicielle serait inutile si la Cour se déclarait incompétente pour connaître du recours en annulation ou si elle déclarait le recours irrecevable.

#### *Concernant les mémoires complémentaires*

A.13. Par ordonnance du 21 février 2002, la Cour a invité les parties à s'expliquer, dans un mémoire complémentaire, pour le 5 mars 2002 au plus tard, sur la capacité d'agir de la partie requérante.

A.14. Dans son mémoire complémentaire, le Conseil des ministres déclare s'en remettre à la sagesse de la Cour.

A.15. Dans son mémoire complémentaire, la partie requérante réitère les arguments relatifs à son intérêt qu'elle avait exposés dans sa requête en annulation et estime qu'elle est une union professionnelle reconnue qui a la qualité requise pour attaquer des dispositions qui sont susceptibles d'affecter directement et défavorablement les intérêts de ses membres.

- B -

B.1. Dans son mémoire complémentaire, introduit en réponse à l'ordonnance de la Cour du 21 février 2002 (A.13), la partie requérante invoque l'arrêt n° 19/90 de la Cour à l'appui de sa capacité d'agir. Toutefois, cet arrêt concerne une demande de suspension émanant d'une union professionnelle reconnue qui, en vertu de la loi du 31 mars 1898, dispose de la personnalité juridique (voy. l'arrêt n° 15/91 de la Cour relatif au recours en annulation dans la même affaire).

B.2.1. La Centrale générale du personnel militaire, en abrégé C.G.P.M., est, selon l'article 1er de ses statuts modifiés (*Moniteur belge* du 27 juin 1997 et *Moniteur belge* du 12 janvier 1999), une organisation syndicale créée dans le cadre 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. Les militaires de toutes les catégories et les anciens militaires des cadres actifs peuvent en devenir membres (article 2). La C.G.P.M. est « un syndicat sectoriel professionnel qui se donne pour buts de défendre les intérêts de toutes natures de ses membres » et « de mener toutes les actions nécessaires pour défendre la place du militaire dans la Nation ».

Par arrêté royal du 17 décembre 1990, elle a été agréée comme organisation syndicale pour l'application de la loi du 11 juillet 1978 précitée. La Commission de contrôle de la représentativité des organisations syndicales professionnelles des militaires a constaté, le 20 mai 1999, que la C.G.P.M. répondait aux dispositions de la loi précitée et était considérée comme représentative (*Moniteur belge* du 12 juin 1999).

Conformément à l'article 12 des statuts précités, le comité directeur a décidé le 12 janvier 2001 d'introduire le recours en annulation.

B.2.2. En principe, une association de fait, en l'espèce une organisation syndicale professionnelle de militaires, n'a pas 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 de services publics, les conditions mêmes de son association à ce fonctionnement sont en cause.

Lorsqu'elle agit en annulation de dispositions qui ont pour effet d'affecter ses prérogatives, une telle organisation 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.

B.2.3. La disposition attaquée concerne l'exclusion du personnel militaire du régime normal en matière de temps de travail et de repos et en matière de travail de nuit.

La disposition attaquée ne répond pas aux conditions définies au B.2.2.

B.2.4. Le recours en annulation introduit par la C.G.P.M. est irrecevable.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le 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 8 mai 2002.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

A. Arts