

Numéro du rôle : 2185
Arrêt n° 92/2002 du 5 juin 2002

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 12, alinéa 1er, 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, posée par le Conseil d'Etat.

La Cour d'arbitrage,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle*

Par arrêt n° 95.361 du 14 mai 2001 en cause de l'a.s.b.l. Syndicat national des militaires contre l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 30 mai 2001, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 12, 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, dans la mesure où cette disposition fait, aux seules organisations syndicales professionnelles et non aux organisations syndicales affiliées à une organisation syndicale représentée au Conseil national du travail, l'obligation de publier au *Moniteur belge* les modifications apportées aux statuts et à la liste des dirigeants responsables ? »

II. *Les faits et la procédure antérieure*

L'a.s.b.l. Syndicat national des militaires demande au Conseil d'Etat d'annuler les articles 3, § 1er, et 5, 2°, 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 ». Dans l'exposé du moyen dirigé contre l'article 5, 2°, litigieux, la partie requérante invoque la violation du principe constitutionnel d'égalité, en tant que cette disposition serait applicable seulement aux organisations syndicales professionnelles et non aux organisations syndicales affiliées à une organisation représentée au Conseil national du travail, et demande qu'une question préjudicielle soit posée à ce sujet à la Cour. Le Conseil d'Etat, qui part du principe que la discrimination dénoncée trouve son origine dans l'article 12, 5°, de la loi du 11 juillet 1978, accède à la demande de la requérante et pose la question précitée.

II. *La procédure devant la Cour*

Par ordonnance du 30 mai 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 ordonnance du 19 juillet 2001, le président en exercice a prorogé jusqu'au 15 septembre 2001 le délai pour introduire un mémoire.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 20 juillet 2001; l'ordonnance du 19 juillet 2001 a été notifiée par les mêmes lettres.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 27 juillet 2001.

Des mémoires ont été introduits par :

- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 3 septembre 2001;

- l'a.s.b.l. Syndicat national des militaires, faisant élection de domicile à 1030 Bruxelles, avenue Milcamps 77, par lettre recommandée à la poste le 12 septembre 2001.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 1er octobre 2001.

L'a.s.b.l. Syndicat national des militaires a introduit un mémoire en réponse par lettre recommandée à la poste le 11 octobre 2001.

Par ordonnances des 30 octobre 2001 et 30 avril 2002, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 30 mai 2002 et 30 novembre 2002 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 21 février 2002, le président A. Arts a soumis l'affaire à la Cour réunie en séance plénière.

Par ordonnance du même jour, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 13 mars 2002.

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

A l'audience publique du 13 mars 2002 :

- ont comparu :
- . Me G. Van Grieken, avocat au barreau de Bruxelles, pour l'a.s.b.l. Syndicat national des militaires;
- . le lieutenant-colonel R. Gerits, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs E. Derycke et J.-P. Moerman 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 -

A.1.1. La partie requérante devant le Conseil d'Etat, l'a.s.b.l. Syndicat national des militaires, souligne tout d'abord que, jusqu'à la modification de la disposition en cause par la loi du 21 avril 1994 « modifiant la loi du 14 janvier 1975 portant le règlement de discipline des forces armées et la loi du 11 juillet 1978 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats du personnel militaire des forces terrestre, aérienne et navale et du service médical » (ci-après : la loi du 21 avril 1994), les organisations syndicales ne pouvaient être agréées que si elles communiquaient au ministre compétent leurs statuts et la liste des dirigeants responsables, y compris les modifications y apportées. Depuis la loi du 21 avril 1994, cette obligation de communication est abrogée et il est imposé aux organisations syndicales professionnelles de publier leurs statuts et la liste de leurs dirigeants responsables au *Moniteur belge*, tandis que les organisations syndicales politiques sont exemptées de cette obligation. L'a.s.b.l. Syndicat national des militaires estime que cette obligation de publication ne concerne pas les modifications apportées aux statuts et à la liste des dirigeants responsables. Elle en déduit que l'article 5, 2°, de l'arrêté royal du 25 avril 1996, qui impose la publication de ces modifications au *Moniteur belge*, est dépourvu de base légale. Elle s'interroge dès lors sur la thèse du Conseil d'Etat exposée dans l'arrêt de renvoi,

selon laquelle cette disposition de l'arrêté royal du 25 avril 1996 trouverait son origine dans l'obligation de publication instaurée par l'article 12, 5°, de la loi du 11 juillet 1978, et elle suggère de reformuler la question préjudicielle comme suit :

« La loi du 21 avril 1994 ‘ modifiant la loi du 14 janvier 1975 portant le règlement de discipline des forces armées et la loi du 11 juillet 1978 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats du personnel militaire ’ et plus précisément son article 13 (qui remplace l'article 12 de cette loi du 11 juillet 1978 par un nouvel article 12) ne viole-t-elle pas les articles 10 et 11 de la Constitution, pris isolément et combinés avec les articles 23, 27 et 182 de la Constitution, en tant que cette disposition abroge l'article 12 existant et instaure à cette occasion l'obligation de publier au *Moniteur belge* toute modification apportée aux statuts et à la liste des dirigeants responsables [et] impose cette obligation uniquement aux organisations syndicales professionnelles et non aux organisations syndicales affiliées à une organisation syndicale représentée au Conseil national du travail ? »

A.1.2. Selon l'a.s.b.l. Syndicat national des militaires, la liberté syndicale et la liberté d'association sont étroitement liées et la liberté d'association comprend le droit fondamental de modifier sans aucune entrave les statuts et de changer la direction de l'association. Les mesures qui restreignent des droits fondamentaux doivent toujours être fondées sur des critères admissibles, les objectifs poursuivis doivent servir l'intérêt général et les mesures doivent être proportionnées à ces objectifs. Le Syndicat national des militaires estime que les critères imposés en matière de représentativité compliquent la survie des organisations syndicales apolitiques, et il souligne la différence de pouvoirs et de prérogatives des organisations syndicales simplement agréées et des organisations représentatives. Le législateur doit être particulièrement prudent lorsqu'il subordonne l'agrégation ou le maintien de celle-ci au respect d'opérations qui ont des effets sur le fonctionnement interne des organisations syndicales.

A.1.3. L'a.s.b.l. Syndicat national des militaires estime que l'obligation de communication imposée par la loi du 11 juillet 1978 « organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats du personnel des forces terrestres, aériennes et navales et du service médical » (dénommée ci-après : la loi du 11 juillet 1978) avait pour but de fournir une vue actuelle sur les statuts et la direction des organisations candidates. Cette obligation de communication était pertinente et raisonnable, compte tenu du domaine d'application limité de la loi syndicale militaire. Il était ainsi possible de contrôler la conformité aux autres dispositions de l'article 12 et de savoir qui étaient les dirigeants responsables. Le fait que toutes les organisations syndicales étaient traitées de manière égale était objectivement justifié puisque toutes étaient candidates à l'agrégation.

La distinction faite par la loi du 21 avril 1994 entre les organisations syndicales professionnelles et les syndicats politiques, qui doivent cependant obtenir tous la même agrégation, repose bien sur un critère objectif, à savoir celui d'être affilié ou non à une organisation syndicale représentée au sein du Conseil national du travail, mais ce critère n'est ni pertinent ni raisonnable. L'a.s.b.l. Syndicat national des militaires n'aperçoit pas quel serait le but de la distinction dénoncée, puisqu'il s'agit dans les deux cas d'organisations syndicales qui cherchent à obtenir l'agrégation. Elle estime aussi que la mesure est disproportionnée : les organisations représentatives sont exemptées de toute communication, alors que les organisations simplement agréées sont soumises à une obligation de publication lors de chaque modification. Une telle mesure constitue une ingérence illicite dans la liberté syndicale et la liberté d'association, puisque la modification des statuts et de la liste des dirigeants responsables se trouve freinée et découragée, ce qui entrave le fonctionnement de l'organisation.

L'a.s.b.l. Syndicat national des militaires fait également référence à la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités, dans laquelle le législateur n'a pas abrogé l'obligation de communication et n'a pas non plus imposé une obligation de publication aux organisations syndicales simplement agréées.

A.2. Le Conseil des ministres esquisse tout d'abord la genèse de la disposition en cause et cite les travaux préparatoires de la loi du 21 avril 1994. Il est fait allusion dans ceux-ci à l'existence d'un amalgame d'organisations syndicales, sans que celles-ci soient *de facto* représentatives, qui faisait que certaines organisations étaient doublement représentées, une fois selon le critère de la représentation au Conseil national du travail et une fois selon le critère de l'association professionnelle avec un réel fichier de membres. Le Conseil des ministres en déduit que le législateur a voulu restreindre la prolifération des organisations syndicales professionnelles en obligeant ces organisations à faire connaître leurs statuts et leurs dirigeants responsables, non seulement au ministre compétent mais également aux autorités militaires, à tous les Belges et à tous les

militaires, et ce via l'obligation de publication au *Moniteur belge*. Les organisations syndicales professionnelles ont ainsi été contraintes à la transparence. Le législateur était en droit d'estimer qu'une telle obligation constituerait un frein réel à la prolifération d'organisations syndicales. Le Conseil des ministres souligne qu'une telle obligation n'avait pas de sens en ce qui concerne les obligations syndicales politiques, puisque le risque de prolifération de ces organisations était inexistant du fait que celles-ci devaient être affiliées à une organisation syndicale représentée au Conseil national du travail. Le Conseil des ministres estime dès lors que la question appelle une réponse négative.

A.3. L'a.s.b.l. Syndicat national des militaires dit, dans son mémoire en réponse, ne pas pouvoir accepter la justification avancée par le Conseil des ministres. En effet, la disposition en cause n'a rien à voir avec le problème de la représentativité *de facto* ou *de jure*, mais concerne seulement un problème d'agrément, à savoir l'obtention de celle-ci et son maintien. L'obligation de publication imposée ne résout pas non plus le problème de la double agrément. L'association précitée souligne que sous l'empire de la loi du 11 juillet 1978, tous les syndicats devaient communiquer leurs statuts et leur direction au ministre de la Défense nationale, qui décidait librement quand et comment cette information était transmise aux autorités militaires et aux militaires en général. Compte tenu du champ d'application sectoriel limité, à savoir uniquement les forces armées, l'a.s.b.l. Syndicat national des militaires n'aperçoit pas pourquoi des frais devraient subitement être supportés pour une transmission de cette communication à d'autres secteurs que les forces armées. Elle ne voit pas non plus ce qui justifierait que cette obligation de publication ne concerne pas les organisations syndicales politiques, alors que celles-ci ont d'importants moyens financiers et peuvent facilement se permettre les frais de publication.

- B -

B.1. L'article 12 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, modifié par la loi du 21 avril 1994, fixe les conditions d'agrément des organisations syndicales et est libellé comme suit :

« 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 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 question préjudicielle se rapporte uniquement à l'article 12, alinéa 1er, 5°, et il ressort de l'arrêt de renvoi que seul le troisième tiret est en cause.

B.2.1. Selon la partie requérante devant le juge *a quo*, la question préjudicielle doit être reformulée, puisque la disposition en cause porte seulement sur l'obligation de publier au *Moniteur belge* les statuts et la liste des dirigeants responsables, et non sur la publication des modifications qui y sont apportées. L'article 5, 2°, de l'arrêté royal du 25 avril 1996 portant exécution de la loi du 11 juillet 1978, qui impose la publication au *Moniteur belge* des modifications apportées aux statuts ou à la liste des dirigeants responsables, serait par conséquent dépourvu de base légale, de sorte que se poserait la question de la violation, par la disposition en cause, des articles 10 et 11, lus conjointement avec les articles 23, 27 et 182 de la Constitution.

B.2.2. Les parties devant la Cour ne peuvent pas modifier ou faire modifier la portée de la question préjudicielle posée par la juridiction *a quo*.

La Cour observe en outre que l'obligation de publier les statuts et la liste des dirigeants responsables n'a de sens que si elle vaut aussi pour les modifications qui y sont apportées, de sorte que l'obligation de publier ces modifications résulte logiquement de l'obligation même de publier les statuts et la liste des dirigeants responsables.

B.3. La disposition en cause crée, en ce qui concerne les conditions d'agrément des organisations syndicales, une différence de traitement entre deux catégories d'organisations syndicales de militaires : les organisations syndicales professionnelles qui, pour pouvoir être

agrées, doivent publier au *Moniteur belge* leurs statuts et la liste de leurs dirigeants responsables ainsi que les modifications qui y sont apportées, et les organisations syndicales qui sont affiliées à une organisation syndicale représentée au Conseil national du travail, auxquelles une telle obligation de publication n'est pas imposée.

B.4. Avant sa modification par l'article 13 de la loi du 21 avril 1994, l'article 12 de la loi du 11 juillet 1978 posait notamment comme condition d'agrément, tant à l'égard des organisations syndicales professionnelles qu'à l'égard des organisations syndicales affiliées à une organisation syndicale représentée au Conseil national du travail, la communication au ministre de la Défense nationale des statuts et de la liste des dirigeants responsables. Cet agrément ne pouvait être conservé que si les modifications apportées aux statuts et à la liste des dirigeants responsables étaient également communiquées au ministre.

Il ressort des travaux préparatoires de la loi du 21 avril 1994 que le remplacement de cette obligation de communication au ministre compétent par une obligation de publication au *Moniteur belge* des statuts et de la liste des dirigeants responsables ainsi que des modifications qui y sont apportées s'explique par la volonté du législateur « de créer des conditions d'agrément qui empêchent une prolifération effrénée (et par conséquent une dispersion) ainsi qu'une représentation imprécise. Il faut également prévoir une procédure qui permette de sanctionner le non-respect des conditions d'agrément » (*Doc. parl.*, Chambre, 1993-1994, n° 1266/1, pp. 1 et 2).

B.5. La différence de traitement en matière de conditions d'agrément des organisations syndicales exposée au B.3 est pertinente par rapport à l'objectif mentionné en B.4. L'obligation de publication au *Moniteur belge* permet aux autorités de prendre connaissance des statuts et de la liste des dirigeants responsables de l'organisation, de sorte que leur conformité aux autres conditions d'agrément posées par l'article 12 peut être vérifiée. En outre, les tiers peuvent ainsi prendre connaissance de l'objectif et des dirigeants de l'organisation syndicale.

Le législateur pouvait considérer que les organisations syndicales affiliées à une organisation syndicale représentée au Conseil national du travail – lesquelles sont présumées représentatives conformément à l'article 5 de la loi du 11 juillet 1978 –, sont suffisamment

connues, de sorte que la publication de leurs statuts et de la liste de leurs dirigeants responsables a pu lui paraître superflue.

B.6. L'obligation de publication en cause ne peut être considérée comme une formalité excessivement lourde et ne porte en aucune manière atteinte à la liberté syndicale.

B.7. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 12, alinéa 1er, 5°, troisième tiret, 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 » ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 5 juin 2002.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

A. Arts