

Numéro du rôle : 2410
Arrêt n° 123/2002 du 3 juillet 2002

A R R E T

En cause : la demande de suspension de la loi du 22 mars 2002 portant modification de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, en particulier de l'article 7, §§ 5 et 7, de la loi du 22 mars 2002 précitée, introduite par la Centrale générale des services publics.

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 de la demande*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 9 avril 2002 et parvenue au greffe le 10 avril 2002, la Centrale générale des services publics, dont le siège est établi à 1000 Bruxelles, place Fontainas 9-11, a introduit une demande de suspension de la loi du 22 mars 2002 portant modification de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, en particulier de l'article 7, §§ 5 et 7, de la loi du 22 mars 2002 précitée (publiée au *Moniteur belge* du 26 mars 2002, troisième édition).

La partie requérante demande également l'annulation des mêmes dispositions légales.

II. *La procédure*

Par ordonnance du 10 avril 2002, 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 8 mai 2002, le président M. Melchior a soumis l'affaire à la Cour réunie en séance plénière.

Par ordonnance du même jour, la Cour a fixé l'audience au 30 mai 2002.

Cette ordonnance a été notifiée aux autorités mentionnées à l'article 76 de la loi organique ainsi qu'à la partie requérante, par lettres recommandées à la poste le 10 mai 2002.

A l'audience publique du 30 mai 2002 :

- ont comparu :
 - . Me M. Detry, avocat au barreau de Bruxelles, pour la partie requérante;
 - . Me F. Tulkens et Me V. Ost, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs R. Henneuse et E. Derycke ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

III. *En droit*

- A -

A.1.1. Dans la première partie de sa demande de suspension, la requérante, à l'appui de son intérêt, allègue le fait que la composition et les modalités de désignation des membres du comité stratégique, créé par l'article 7 en cause, la discriminent de façon injustifiée, alors qu'elle compte le plus grand nombre d'affiliés parmi les membres du personnel de la Société nationale des chemins de fer belges (en abrégé : S.N.C.B.).

A.1.2. Le Conseil des ministres soulève pour sa part des questions de recevabilité, avant de contester l'effet direct - et donc le caractère contrôlable par la Cour - des dispositions internationales que la requérante prétend combiner avec le principe d'égalité.

Quant aux moyens

A.2. Les quatre moyens sont pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec ses articles 23 et 27, avec la Convention n° 151 concernant la protection du droit d'organisation et les procédures de détermination des conditions d'emploi dans la fonction publique, approuvée par la loi du 4 avril 1991 ainsi qu'avec la Charte européenne approuvée par la loi du 11 juillet 1990 (cette Charte n'étant visée que par le premier et le quatrième moyen).

A.3.1. Selon le premier moyen, en prévoyant que les six membres du comité stratégique représentant les organisations syndicales représentatives sont nommés et révoqués par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des ministres, l'article 7, § 5, de la loi du 22 mars 2002 affecte l'indépendance garantie aux organisations syndicales par les dispositions visées au moyen et s'ingère dans leur fonctionnement, en les privant du droit « d'intervenir dans le choix de leurs représentants et, moins encore, de contester leur éventuelle révocation ». Cette ingérence affecte la liberté d'association et la liberté syndicale des organisations représentatives des travailleurs de la S.N.C.B., et ce de façon discriminatoire par rapport aux autres secteurs de la vie sociale et économique.

A.3.2. Quant à ce premier moyen, le Conseil des ministres relève en particulier le caractère habituel du mode de nomination retenu, sa validation par la jurisprudence de la Cour, la faculté de recours et de désaveu dont disposent les organisations syndicales, le fait que l'hypothèse envisagée par la requérante est en contradiction tant avec les travaux préparatoires qu'avec l'exécution qui a été donnée à la disposition attaquée, laquelle a respecté les propositions faites par les syndicats - le Conseil des ministres relevant à cet égard que la requérante n'a pas quant à elle proposé la liste de ses candidats.

A.4.1. Selon le deuxième moyen, les alinéas 2 et 3 de l'article 7, § 5, en octroyant au Syndicat libre de la fonction publique (en abrégé S.L.F.P.) un représentant au comité stratégique, lui reconnaissent une représentativité que cette organisation syndicale « n'a manifestement pas »; il est relevé à l'appui de cette position que ce syndicat ne siège pas au sein de la Commission paritaire nationale, faute de justifier du pourcentage d'affiliés requis par le statut syndical de la S.N.C.B.

Cette absence de représentativité du S.L.F.P. aurait pour conséquence, selon la requérante, que ce syndicat ne peut être considéré comme ayant une connaissance approfondie du service public de la S.N.C.B. et de son personnel, ce qui est pourtant l'un des deux éléments que le législateur a déclaré vouloir prendre en considération pour déterminer les organisations syndicales qu'il entendait faire siéger au Comité stratégique.

Il s'en suivrait une rupture d'égalité entre cette organisation et les autres organisations représentatives des travailleurs, dont la requérante.

A.4.2. Quant à ce deuxième moyen, le Conseil des ministres allègue successivement que le double critère retenu - l'affiliation à une interprofessionnelle siégeant au Conseil national du travail combinée avec la représentation au sein de la S.N.C.B. - a été admis par le Conseil d'Etat et par la Cour, en particulier dans son arrêt récent n° 70/2002, que l'effet de la représentativité dite de droit - par opposition à celle de fait - ne portera que sur un seul

des seize mandats à pourvoir et, enfin, que les compétences et finalités du comité stratégique, par rapport à celles de la Commission paritaire nationale, sont telles que le mode de désignation de leurs membres ne peut être comparé.

A.5.1. Selon le troisième moyen, la parité linguistique imposée par les alinéas 4 et 8 de l'article 7, § 5, limitera la liberté de choix, par les organisations syndicales, de leurs représentants au sein du Comité stratégique. Cette liberté de choix est *a fortiori* restreinte par le siège réservé à une organisation non représentative (critiqué par le deuxième moyen), le régime linguistique de la personne appelée à l'occuper ayant en effet une incidence sur celui des autres représentants syndicaux, et en particulier sur la requérante, dès lors qu'elle constitue l'organisation la plus importante.

Les principes de liberté d'association et de liberté syndicale, « lesquels impliquent le droit de choisir librement ses représentants », sont dès lors limités de façon disproportionnée.

A.5.2. Quant au troisième moyen, le Conseil des ministres allègue successivement le caractère unitaire de la S.N.C.B. et son activité s'étendant à l'ensemble du territoire - justifiant le souci d'assurer l'équilibre linguistique - et le fait que les principales organisations syndicales elles-mêmes - dont la requérante - sont bilingues et organisées comme telles au niveau national.

A.6.1. Selon le quatrième et dernier moyen, en prévoyant que le Comité stratégique est valablement constitué et peut donc valablement fonctionner dès lors que dix de ses membres - soit le nombre de membres du conseil d'administration - sont nommés, l'article 7, § 7, de la loi du 22 mars 2002 permet que le Roi puisse mettre en place et faire fonctionner un organe chargé de rendre des avis dans des domaines qui ont trait aux conditions d'emploi dans l'entreprise, sans avoir nommé les représentants des organisations représentatives des travailleurs.

Il s'ensuivrait une discrimination entre les membres du conseil d'administration et les représentants des organisations représentatives, que ne peuvent justifier les objectifs poursuivis par le législateur en instituant le comité stratégique.

A.6.2. Quant à ce dernier moyen, le Conseil des ministres expose tout d'abord que la mesure critiquée, si elle reconnaît aux organisations syndicales concernées le droit de siéger au comité, tend aussi à éviter que cet organe ne soit bloqué par le refus de ces organisations syndicales de faire usage de ce droit, soit en ne présentant pas de candidats soit en refusant de siéger. Il est relevé ensuite qu'un éventuel refus de nommer les représentants syndicaux serait un effet non de la loi mais du Roi, refus d'ailleurs susceptible d'être contesté devant le Conseil d'Etat sur la base de l'article 14, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

Quant au préjudice grave et difficilement réparable

A.7.1. La requérante relève tout d'abord que le pouvoir conféré au Roi de nommer d'autorité les représentants des organisations représentatives Lui permettra d'intervenir directement dans leur mode de fonctionnement, ce qui est « grave sur le plan des principes invoqués aux moyens et, par nature, irréparable par un arrêt d'annulation ». La demande de suspension allègue ensuite le risque que le comité stratégique soit installé et décide sans que n'y soient nommés les représentants des organisations représentatives des travailleurs, dont ceux représentant la requérante. Les décisions éventuellement prises ne pourraient ultérieurement, en cas d'annulation des dispositions attaquées, être modifiées par la S.N.C.B. « sans nuire gravement à sa position ».

A.7.2. Quant à ces deux premiers éléments du préjudice, le Conseil des ministres souligne successivement leur caractère hypothétique et le fait qu'il ne trouverait pas sa source dans la loi; il conteste par ailleurs que ce préjudice présente le caractère difficilement réparable - et en outre, s'agissant du premier préjudice, la gravité - requis par la loi spéciale.

A.8.1. La requérante soutient également que le siège garanti, au sein du comité stratégique, à une organisation non représentative et non reconnue au sein de l'entreprise « cause un préjudice important à la partie requérante, dans la mesure où celle-ci, par cette présence qui lui est imposée, va devoir composer avec un partenaire qui, de toute évidence, n'est pas représentatif du personnel »; cela aurait pour effet d'« affaiblir les positions qu'elle défend en Commission paritaire nationale ». En relevant le chevauchement des compétences qui peut intervenir entre le comité

stratégique et la Commission paritaire nationale, la requérante estime que l'unicité de négociation à laquelle elle peut prétendre, caractérisant par le passé la prise de décision au sein de l'entreprise, est de ce fait compromise.

A.8.2. Quant à ce préjudice, le Conseil des ministres, outre le rappel de sa réplique au deuxième moyen, conteste l'existence même de ce préjudice et, en toute hypothèse, sa gravité.

A.9.1. Il est enfin relevé qu'il serait urgent de statuer sur le recours, « l'irrégularité de la composition du 'Comité stratégique' risquant de vicier les décisions qui seront prises par la S.N.C.B. et de fragiliser sa situation ». Seul un arrêt de suspension permettrait en outre « d'éviter que soit désigné le représentant qui, d'office, est attribué au S.L.F.P. ».

A.9.2. Quant à cet élément du préjudice, le Conseil des ministres rappelle la qualité d'organisation bilingue de la requérante, et, en toute hypothèse, l'absence de gravité, au sens de la loi spéciale, de ce préjudice.

A.10. Enfin, examinant la balance des intérêts en cause, le Conseil des ministres souligne que la suspension des dispositions attaquées provoquerait un risque de préjudice bien plus grave - tant pour la société que pour les usagers - que celui éventuellement subi par la requérante.

- B -

Les dispositions attaquées

B.1.1. Le recours en annulation et la demande de suspension concernent la loi du 22 mars 2002 portant modification de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques.

B.1.2. L'article 7 de la loi du 22 mars 2002 insère dans la loi du 21 mars 1991 un article 161^{ter}, lequel institue au sein du conseil d'administration plusieurs comités, dont il précise la composition, les tâches et les modalités de fonctionnement.

Parmi ces comités figure le comité stratégique, dont le demandeur conteste certaines modalités de composition, de constitution et de fonctionnement, que règlent les paragraphes 5 et 7 de l'article 7, auxquels se limite la demande de suspension.

S'agissant du comité stratégique, le nouvel article 161^{ter} dispose :

« § 1er. Le conseil d'administration constitue en son sein un comité d'audit, un comité de nominations et de rémunération et un comité stratégique.

[...]

§ 5. Le comité stratégique est composé :

1° des membres du conseil d'administration;

2° de six membres représentant les organisations représentatives des travailleurs affiliées à une interprofessionnelle siégeant au Conseil national du travail.

L'attribution du nombre de sièges à ces organisations représentatives des travailleurs est faite en fonction de leur représentation respective au sein de la S.N.C.B.

Chacune des trois organisations représentatives des travailleurs aura au minimum un représentant.

Lorsqu'une organisation représentative des travailleurs a plus d'un représentant, chaque rôle linguistique est représenté.

Ces membres sont nommés par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, sur la proposition du Ministre ayant les Chemins de Fer dans ses attributions.

Les représentants des organisations représentatives des travailleurs sont nommés pour un terme renouvelable de six ans.

Ils sont révoqués par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des Ministres.

Le comité stratégique est composé d'autant de membres d'expression française que de membres d'expression néerlandaise.

§ 6. Sans préjudice des compétences conférées au conseil d'administration et au comité de direction, le comité stratégique est compétent pour :

1° l'élaboration, la négociation et le suivi de l'exécution du plan pluriannuel d'investissements de la S.N.C.B. en concertation avec le comité d'orientation;

2° la négociation et le suivi de l'exécution du contrat de gestion, dans le cadre fixé par les articles 3 à 5 de la présente loi, en concertation avec le comité d'orientation;

3° rendre un avis préalable aux décisions du conseil d'administration sur toutes les mesures susceptibles d'influencer l'emploi à moyen et à long terme;

4° rendre un avis préalable aux décisions du conseil d'administration en matière de stratégie générale de l'entreprise, de filiales, de processus de fusions et acquisitions, de politique générale de personnel et des investissements, du plan d'entreprise, de l'évolution des finances et des budgets annuels, et de la défense de la position concurrentielle.

Dans le cadre de l'exercice de ses compétences, le comité stratégique dispose des rapports du comité d'audit concernant l'examen des comptes de la société.

En ce qui concerne le suivi de l'exécution du plan pluriannuel d'investissements et l'exécution du contrat de gestion, le comité stratégique rend un rapport d'évaluation annuel au ministre ayant les chemins de fer dans ses attributions.

Le comité stratégique peut inviter à ses réunions des membres du comité de direction qui siègent avec voix consultative.

Les avis préalables formulés par le comité stratégique dans le cadre de ses compétences revêtent un caractère contraignant, sous réserve de la procédure détaillée ci-après.

En cas de désaccord du conseil d'administration, celui-ci introduit un nouveau projet de décision auprès du comité stratégique qui dispose alors de la faculté de formuler un nouvel avis dans un délai de dix jours. Lorsque le désaccord persiste, le conseil d'administration peut déroger à l'avis à la condition qu'il motive son refus.

Le Roi règle, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, la procédure d'information et de communication au comité stratégique des projets de décision requérant un avis préalable.

§ 7. Les membres du comité stratégique forment un collège. Ils peuvent se répartir les tâches.

Pour être valablement constitué, le comité stratégique doit compter au moins dix membres nommés.

En outre, pour valablement tenir séance, le comité stratégique doit réunir un quorum minimum de dix membres.

Le comité stratégique est présidé par le président du conseil d'administration.

En cas de partage des voix au sein du comité stratégique, la voix du président est prépondérante. ' »

Quant à l'exception soulevée par le Conseil des ministres

B.2.1. Le Conseil des ministres s'interroge sur la recevabilité du recours en annulation et de la demande de suspension, en ce que la Centrale générale des services publics (en abrégé C.G.S.P.) requérante serait représentée par J. Damilot en qualité de « Président de son secteur ' Cheminots ' ».

La demande de suspension étant subordonnée au recours en annulation, la recevabilité du recours doit être abordée dès l'examen de la demande de suspension.

B.2.2. Aux termes de l'article 20 des statuts de la C.G.S.P., il appartient à son bureau exécutif fédéral de « désigner les personnes appelées à représenter la C.G.S.P. comme demandeur, comme défendeur ou comme partie intervenante dans les procédures juridictionnelles » (article 20, e).

En sa séance du 13 juin 1994 (point 1.1 du procès-verbal), cet organe a décidé que la personne amenée à représenter la C.G.S.P. ou l'un de ses secteurs agissant en justice doit avoir été préalablement mandatée par le « Bureau exécutif de la Centrale ou du secteur, selon le cas ».

La partie requérante a joint à sa demande de suspension un extrait du procès-verbal de la réunion du bureau exécutif du secteur cheminots du 7 mars 2002, dont il résulte que son président, J. Damilot, a été mandaté pour représenter la C.G.S.P. dans les recours en annulation et demande de suspension dirigés contre l'article 7, §§ 5 et 7, de la loi du 22 mars 2002.

B.2.3. Dès lors que les dispositions en cause ont trait à la S.N.C.B. et qu'elles relèvent, par leur objet, du domaine de compétence particulier du secteur « cheminots » de la C.G.S.P., c'est, apparemment, en conformité avec les statuts de la C.G.S.P., et avec les mesures prises en exécution desdits statuts, que J. Damilot a été mandaté par le bureau exécutif du secteur « cheminots » pour représenter la C.G.S.P. dans les procédures en cause, dont la demande de suspension.

B.2.4. Au stade actuel de la procédure, l'exception d'irrecevabilité soulevée par le Conseil des ministres ne peut être accueillie.

Quant à la demande de suspension

B.3. Aux termes de l'article 20, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, deux conditions de fond doivent être remplies pour que la suspension puisse être décidée :

- des moyens sérieux doivent être invoqués;
- l'exécution immédiate de la règle attaquée doit risquer de causer un préjudice grave difficilement réparable.

Les deux conditions étant cumulatives, la constatation que l'une de ces deux conditions n'est pas remplie entraîne le rejet de la demande de suspension.

Quant au préjudice grave difficilement réparable

B.4. A l'appui de sa demande de suspension, la partie requérante invoque un préjudice, grave et difficilement réparable.

D'une part, le Roi serait autorisé à désigner d'autorité les représentants des organisations syndicales appelées à siéger au sein du comité stratégique, sans que leur présentation soit réservée à celles-ci; par ailleurs, ce comité pourrait être installé et délibérer sans qu'aient été nommés les représentants des organisations syndicales.

D'autre part, la représentation garantie, au sein du comité stratégique, à une organisation syndicale considérée comme non représentative du personnel par la requérante obligerait cette dernière à composer, au sein du comité, avec ladite organisation, alors même que celle-ci n'est pas présente au sein de la Commission paritaire nationale, ce qui affecterait « l'unicité de négociation »; seul un arrêt de suspension permettrait d'éviter la désignation du représentant de cette organisation syndicale. En relation avec ce préjudice, la requérante allègue que l'irrégularité de la composition du comité stratégique risquerait de « vicier les décisions qui sont prises par la S.N.C.B. et de fragiliser sa situation ».

B.5.1. En vertu de l'article 22 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, les parties qui demandent la suspension doivent, pour satisfaire à la deuxième condition de l'article 20, 1^o, de cette loi,

produire à la Cour, dans leur requête, des faits précis qui prouvent à suffisance que l'exécution des dispositions entreprises risque de leur causer un préjudice grave et difficilement réparable.

B.5.2. En ce qui concerne la présentation des candidatures, il ressort des pièces qui ont été déposées à l'audience que les organisations syndicales ont été invitées à y procéder. Il s'ensuit que, quelle que soit la portée des dispositions attaquées, leur exécution immédiate n'a pas engendré le préjudice allégué.

Quant aux autres éléments du préjudice invoqué, la requérante ne démontre pas à suffisance qu'ils ne pourraient être réparés en cas d'annulation des dispositions attaquées.

B.6. Dès lors qu'il n'est pas satisfait à l'une des conditions requises par l'article 20, 1^o, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, la demande de suspension doit être rejetée.

Par ces motifs,

la Cour

rejette la demande de suspension.

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 juillet 2002.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior