

Numéro du rôle : 2644
Arrêt n° 72/2003 du 21 mai 2003

A R R E T

En cause : la demande de suspension partielle de la loi du 11 juillet 1978 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats du personnel militaire des forces terrestres, aérienne et navale et du service médical, telle qu'elle a été modifiée par les articles 144 et 145 de la loi-programme du 2 août 2002 et par la loi du 16 janvier 2003, introduite par l'a.s.b.l. Syndicat national des militaires et autres.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et A. Arts, et des juges L. François, M. Bossuyt, L. Lavrysen, 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 et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 27 février 2003 et parvenue au greffe le 28 février 2003, une demande de suspension partielle 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, telle qu'elle a été modifiée par les articles 144 et 145 de la loi-programme du 2 août 2002 (publiée au *Moniteur belge* du 29 août 2002, deuxième édition) et par la loi du 16 janvier 2003 (publiée au *Moniteur belge* du 31 janvier 2003, troisième édition), a été introduite par l'a.s.b.l. Syndicat national des militaires, dont le siège social est établi à 1030 Bruxelles, avenue Milcamps 77, J. Dolfeyn, demeurant à 5140 Sombreffe, rue Agnelée 26, et J.-M. Carion et D. Geerts, qui ont fait élection de domicile à 1180 Bruxelles, Drève des Renards 4, boîte 29.

Par la même requête, les parties requérantes demandent également l'annulation partielle de la loi du 11 juillet 1978 précitée.

A l'audience publique du 9 avril 2003 :

- ont comparu :

. Me N. Houssiau, avocat au barreau de Bruxelles, pour les parties requérantes;

. le lieutenant-colonel R. Gerits, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs J.-P. Snappe et M. Bossuyt ont fait rapport;

- les parties précitées ont été entendues;

- l'affaire a été mise en délibéré.

Les prescriptions de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été respectées.

II. *En droit*

- A -

Quant à la demande de suspension

Premier moyen

A.1. Le premier moyen (troisième moyen de la requête en annulation) est pris de la violation, par les articles 5 et 11 de la loi précitée du 11 juillet 1978 tels qu'ils ont été modifiés respectivement par l'article 144 de la loi-programme du 2 août 2002 et par l'article 7 de la loi du 16 janvier 2003, des articles 10 et 11, lus isolément ou en combinaison avec les articles 19, 23, 27, 142 et 160 de la Constitution et des articles 10, 11, 13 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Le législateur ne peut, estiment les parties requérantes, ignorer les antécédents d'une loi et en particulier ses antécédents juridictionnels. Non seulement les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme mais aussi les articles 142 et 160 de la Constitution imposent à l'Etat d'assurer l'exécution des arrêts de la Cour d'arbitrage et du Conseil d'Etat et notamment une réparation en nature entière et rapide du dommage.

La loi attaquée détermine l'octroi de la représentativité d'un syndicat en chargeant le Roi de procéder au comptage de ses affiliés. Elle s'applique aux organisations réputées représentatives d'office ainsi qu'à deux types de syndicats, à savoir, d'une part, les syndicats agréés non représentatifs qui, telle la première partie requérante, se sont vu retirer l'exercice de toutes les prérogatives syndicales qu'ils exerçaient jusqu'à ce qu'un arrêté royal du 25 avril 1996, dont le Conseil d'Etat a, soutiennent les parties requérantes, annulé plusieurs articles, ne leur permette plus de les exercer et, d'autre part, des syndicats en voie d'agrégation.

Selon les parties requérantes, la loi attaquée ne prend pas en compte l'illégalité qui aurait été constatée par le Conseil d'Etat et l'inconstitutionnalité qui résulterait des arrêts n^{os} 70/2002 et 111/2002 rendus par la Cour d'arbitrage et en particulier ne répare pas le préjudice subi par la première partie requérante d'avoir été illégalement empêchée d'exercer ses droits syndicaux. Pour respecter les articles 10 et 11 de la Constitution, le législateur aurait dû au moins prévoir une phase transitoire à concurrence de la période pendant laquelle la première partie requérante avait été victime d'une illégalité.

Cette non-considération vaut aussi pour l'article 11 de la loi précitée du 11 juillet 1978, qui impose un comptage tous les quatre ans des affiliés en permettant au Roi de « faire l'impasse ».

Deuxième moyen

A.2. Le deuxième moyen à l'appui de la demande en suspension (quatrième moyen de la requête en annulation) est pris de la violation, par les articles 12, alinéa 1er, 5°, et 14, 5°, de la loi précitée du 11 juillet 1978 tels qu'ils ont été modifiés par les articles 9 et 10 de la loi du 16 janvier 2003, des articles 10 et 11, lus isolément ou en combinaison avec les articles 19, 23 et 27 de la Constitution, ainsi que des articles 10, 11 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme.

L'article 12, alinéa 1er, 5°, ne permet aux syndicats non représentatifs que de regrouper des militaires et des anciens militaires et leur interdit d'être liés à des organisations qui défendent d'autres intérêts que ceux des militaires.

Quant à cet article, rien ne permet de justifier pourquoi l'interdiction de s'affilier à d'autres organismes que ceux qui défendent les intérêts militaires s'impose aux seuls syndicats professionnels à l'exclusion des syndicats politiques.

Quant à l'article 14, 5°, il met à la disposition des seuls syndicats représentatifs un espace rédactionnel dans les organes que le ministre de la Défense détermine.

Ces deux dispositions ne respecteraient pas le principe d'égalité puisqu'elles ne traitent pas tous les syndicats de la même façon. Le nouvel article 14, 5°, inséré par la loi du 16 janvier 2003, ne reposerait sur aucun objectif admissible et est contraire à l'article 11.2 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Troisième moyen

A.3.1. Le troisième moyen à l'appui de la demande en suspension (cinquième à l'appui du recours en annulation) est pris de la violation, par l'article 10, § 3bis, de la loi du 11 juillet 1978 tel qu'il a été inséré par la loi du 16 janvier 2003, des articles 10 et 11, lus isolément ou en combinaison avec les articles 13, 19, 23, 27 et 160 de la Constitution, et des articles 6, 10, 11, 13 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme.

L'article entrepris subordonne, sous peine d'irrecevabilité, l'introduction d'un recours devant le Conseil d'Etat à ce que le comité du contentieux ait remis un avis relatif au différend et à ce que le ministre ait

communiqué sa position sur cet avis. Le délai pour introduire un recours au Conseil d'Etat commence à courir seulement si, dans un délai de soixante jours, le ministre de la Défense n'a pas répondu.

Le mécanisme mis en place par l'article 10, § 3bis, constitue, selon les parties requérantes, une entrave à l'exercice de la liberté syndicale et en particulier aux conditions prévues par la loi du 19 décembre 1974, applicable en droit commun. La circonstance que cette disposition vise le seul secteur de l'armée est discriminatoire. Postposer la saisine du Conseil d'Etat par le biais d'un recours gracieux se justifie d'autant moins que l'acte administratif litigieux n'en reste pas moins exécutoire. Il en résulte que le syndicat lésé doit en subir les effets sans même pouvoir solliciter d'emblée auprès du Conseil d'Etat la suspension et des mesures provisoires en référé soit ordinaire, soit sous le bénéfice de l'extrême urgence. Alors que les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat prévoient un arrêt de suspension dans les quarante-cinq jours, voire dans l'extrême urgence, la loi entreprise a pour effet, estiment les parties requérantes, d'imposer de subir l'acte administratif pendant plus de soixante jours sans pouvoir saisir le juge administratif.

A.3.2. Enfin, le moyen considère dans une autre branche que la même disposition viole encore l'article 77, 8°, de la Constitution. La disposition attaquée, en effet, modifie les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat (conditions de la recevabilité et calcul des délais), ce qui nécessitait une procédure bicamérale, laquelle, estiment les parties requérantes, n'a pas été respectée en l'espèce.

Le risque de préjudice grave difficilement réparable

A.4. Le contentieux syndical, estiment les parties requérantes, requiert par nature un référé administratif efficace. Une disposition législative qui met en péril ou empêche l'octroi de la représentativité, voire même l'agrément, est constitutive d'un risque de préjudice grave difficilement réparable. Les parties requérantes estiment qu'il y a lieu de suspendre la disposition attaquée en raison de la violation de la Convention européenne des droits de l'homme et de la Constitution.

Enfin, il est de jurisprudence constante qu'en raison du caractère objectif des recours, le préjudice grave ne doit pas nécessairement être causé exclusivement aux requérants. Tant un syndicat que ses responsables syndicaux qui le représentent et ses membres peuvent donc se prévaloir du risque global de préjudice général, comprenant les différents dommages auxquels ils font chacun immédiatement face.

Il faut avoir égard aux « rétroactes » du recours, estiment encore les parties requérantes, et en particulier au fait que ces dernières ont dû subir depuis la loi du 21 avril 1994 un régime syndical dont l'illégalité et l'inconstitutionnalité ont été, selon elles, explicitement confirmées par le Conseil d'Etat et par la Cour d'arbitrage. Les nouvelles dispositions les privent à nouveau du statut de représentativité d'où il ressort qu'elles subissent un préjudice grave difficilement réparable.

Par ailleurs, la prérogative majeure d'une rubrique syndicale dans le périodique interne, adressé aux frais du contribuable et lu par tous les militaires, biaise le résultat du comptage et engendre également un préjudice grave difficilement réparable. Enfin, l'incidence du nouvel article 10, § 3bis, doit être aussi prise en considération : la Cour d'arbitrage doit suspendre cette disposition pour garantir que les parties requérantes disposent du référé administratif en cas de différend résultant de l'application de la loi syndicale.

- B -

Les dispositions entreprises

B.1. La Cour doit déterminer l'étendue des demandes de suspension sur la base du contenu de la requête.

Dès lors que les moyens à l'appui de la demande de suspension sont articulés contre les seuls articles 5, 10, § 3bis, 11, § 1er, 12, alinéa 1er, 5°, et 14, 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, tels qu'ils ont été modifiés respectivement pour l'article 5 par l'article 144 de la loi-programme du 2 août 2002 et pour les autres articles par la loi du 16 janvier 2003, la Cour limite son examen, au stade de la demande de suspension, aux dispositions précitées.

B.2.1. L'article 5 de la loi du 11 juillet 1978 précitée, tel qu'il a été remplacé par l'article 144 de la loi-programme du 2 août 2002, dispose :

« Est considéré comme représentatif :

1° tout syndicat, agréé au sens de l'article 12, qui est affilié à un syndicat représenté au Conseil national du Travail;

2° le syndicat agréé, au sens de l'article 12, autre que ceux visés au 1°, dont le nombre d'affiliés cotisants en service actif s'élève au moins à 5 % du nombre de militaires en service actif au sein des forces armées. »

B.2.2. L'article 10, § 3bis, de la même loi, tel qu'il a été inséré par l'article 6 de la loi du 16 janvier 2003, dispose :

« § 3bis. Un syndicat ne peut introduire d'une manière recevable, un recours auprès du Conseil d'Etat relatif à une décision administrative qui découle de l'application de la présente loi que si le comité du contentieux a émis un avis concernant ce différend et si le Ministre de la Défense a communiqué sa position.

Un syndicat doit saisir le Ministre de la Défense du différend dans un délai de quinze jours suivant la notification de la décision administrative, sous peine de forclusion.

Si dans un délai de soixante jours suivant la saisine visée à l'alinéa 2, le Ministre de la Défense n'a pas communiqué sa position, le délai normal pour introduire un recours auprès du Conseil d'Etat commence à courir. »

B.2.3. L'article 11, § 1er, de la même loi, tel qu'il a été remplacé par l'article 7 de la loi du 16 janvier 2003, dispose :

« § 1er. Le Roi fixe la date à laquelle a lieu le premier comptage des affiliés en service actif des divers syndicats professionnels agréés. Tous les quatre ans à partir de la date du premier comptage, il est vérifié si les syndicats professionnels agréés remplissent la condition de représentativité, prévue à l'article 5, 2°. Le contrôle est effectué par une commission.

Cette commission est composée de trois membres nommés par le Roi selon les modalités qu'Il détermine. Son président est un magistrat de l'ordre judiciaire ayant justifié de la connaissance des deux langues nationales.

Les syndicats visés à l'alinéa 1er produisent à la commission, à la demande de celle-ci, les éléments probants nécessaires.

A la demande de la commission, les autorités militaires sont tenues de fournir la liste tenue à jour du personnel militaire soumis au régime institué par la présente loi.

Les membres de la commission et les agents qui éventuellement les assistent sont soumis à l'obligation du secret professionnel au sujet des renseignements fournis tant par les syndicats que les autorités militaires.

Un délégué du syndicat concerné peut assister à toute opération de vérification qui concerne ce syndicat. »

B.2.4. L'article 12 de la même loi, tel qu'il a été modifié par l'article 9 de la loi du 16 janvier 2003, dispose :

« Sont agréées par le Roi, les organisations syndicales visées :

[...]

5° qui, à l'exception des syndicats affiliés à un syndicat représenté au Conseil national du Travail :

a) groupent exclusivement comme membres les militaires visés à l'article 1er et les anciens militaires;

b) ne sont liés, sous aucune forme, à des organisations qui défendent d'autres intérêts que ceux des militaires ou des anciens militaires, ou de leurs ayants droit, à l'exception des syndicats des services de police belges et des services publics de secours et de sécurité et à l'exception des associations internationales de syndicats défendant les intérêts de militaires

étrangers ou d'anciens militaires étrangers; les organisations avec lesquelles il existe un lien ne peuvent pas, par leurs statuts, actions ou programme, aller à l'encontre des principes de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales; les organisations précitées sont censées mettre toute la documentation nécessaire à la disposition du Ministre de la Défense;

c) ont publié leurs statuts et la liste de leurs dirigeants responsables au *Moniteur belge*. »

B.2.5. L'article 14 de la même loi, tel qu'il a été modifié par l'article 10 de la loi du 16 janvier 2003, dispose :

« Sauf dans les cas déterminés par le Roi, et sous réserve de l'application des dispositions du règlement de discipline, les syndicats représentatifs peuvent :

[...]

5° disposer d'un espace rédactionnel dans les organes périodiques d'information interne que le Ministre de la Défense détermine, conformément aux prescriptions techniques qu'il fixe. Le texte proposé ne peut être refusé que s'il constitue une infraction pénale ou disciplinaire ou incite à la commettre, s'il met en cause la dignité des personnes, des institutions ou des autres syndicats agréés ou s'il contient des faits auxquels l'autorité compétente a préalablement attribué un caractère secret. »

Les conditions de fond de la 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 risque d'un préjudice grave difficilement réparable

B.4. Les parties requérantes font tout d'abord valoir que les dispositions entreprises dont elles demandent la suspension mettent en péril ou empêchent l'octroi de la représentativité voire l'agrément ce qui serait, en soi, selon elles, constitutif d'un risque de préjudice grave difficilement réparable. Elles considèrent encore que le préjudice grave ne doit pas nécessairement être causé exclusivement aux parties requérantes, de sorte que tant un syndicat que ses responsables peuvent se prévaloir d'un risque de préjudice général englobant tous les dommages résultant de l'application des dispositions attaquées. Elles estiment sur ce point qu'il faut, pour apprécier le préjudice grave, avoir égard aux rétroactes, en particulier aux différents arrêts et avis du Conseil d'Etat qui auraient dénoncé l'illégalité du régime syndical établi par la loi du 21 avril 1994. Elles considèrent que les dispositions entreprises - plus précisément l'article 11, § 1er, qui permet qu'un comptage des affiliés des syndicats soit organisé à bref délai - auront pour effet que leur représentativité, au sens de l'article 5 de la même loi, soit sérieusement hypothéquée. De plus, le fait que le syndicat requérant n'aura pas accès à un espace rédactionnel dans les organes périodiques d'information internes aurait, selon les parties requérantes, un effet néfaste sur le résultat du comptage et engendrerait aussi un risque de préjudice grave difficilement réparable. Enfin, l'incidence du nouvel article 10, § 3bis, qui organise un recours gracieux auprès du comité du contentieux avant de pouvoir introduire un recours au Conseil d'Etat aurait pour effet de retarder inconsiderément l'introduction de ce recours et en particulier de rendre inefficace le référé administratif.

B.5.1. En vertu de l'article 22 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, les parties requérantes qui demandent la suspension doivent, pour satisfaire à la seconde condition inscrite à l'article 20, 1°, de cette loi, exposer dans leur requête des faits concrets démontrant à suffisance que l'application de la norme attaquée à la date de son entrée en vigueur risque de leur causer un préjudice grave difficilement réparable.

B.5.2. Le préjudice consistant en ce que le syndicat requérant ne serait pas considéré comme un syndicat représentatif en raison d'un comptage d'affiliés « envisagé à bref délai »,

de même que le préjudice consistant en ce que ce même syndicat n'aurait pas accès à un « espace rédactionnel » ressortent de simples déclarations de la part des parties requérantes, qui ne sont étayées par aucun élément concret.

B.5.3. Quant au recours gracieux qui doit être introduit devant le comité du contentieux avant de pouvoir introduire un recours devant le Conseil d'Etat, il n'empêche nullement le syndicat requérant d'introduire un recours en suspension devant le Conseil d'Etat, une fois exercé le recours gracieux. Le préjudice invoqué ne peut être considéré comme grave au sens de l'article 20, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

B.6. Les parties requérantes n'ont pas démontré que l'application immédiate des dispositions attaquées risque de leur causer un préjudice grave difficilement réparable.

Leur demande de suspension ne satisfait donc pas à la seconde condition prévue par l'article 20, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

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 21 mai 2003.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior