

Numéros du rôle : 2633 et 2644
Arrêt n° 148/2003 du 19 novembre 2003

A R R E T

En cause : les recours en annulation

- de l'article 144 de la loi-programme du 2 août 2002, introduit par l'a.s.b.l. Action et Liberté;

- de certaines dispositions 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 et par la loi du 16 janvier 2003, introduit par l'a.s.b.l. Syndicat national des militaires et autres.

La Cour d'arbitrage,

composée du juge L. François, faisant fonction de président, et du président A. Arts, et des juges P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot et L. Lavrysen, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le juge L. François,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des recours et procédure*

a. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 14 février 2003 et parvenue au greffe le 17 février 2003, l'a.s.b.l. Action et Liberté, dont les bureaux sont établis à 1480 Tubize, rue de la Croix-Rouge 33, a introduit un recours en annulation de l'article 144 de la loi-programme du 2 août 2002 (représentativité des syndicats du personnel militaire) (publiée au *Moniteur belge* du 29 août 2002, deuxième édition).

Cette affaire est inscrite sous le numéro 2633 du rôle de la Cour.

b. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 27 février 2003 et parvenue au greffe le 28 février 2003, un recours en annulation 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 introduit par l'a.s.b.l. Syndicat national des militaires (S.N.M.), dont le siège social est établi à 1030 Bruxelles, avenue Milcamps 77, J. Dolfeyn, demeurant à 5140 Sombrefe, 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.

La demande de suspension partielle de la loi du 11 juillet 1978 précitée, introduite par les mêmes parties requérantes, a été rejetée par l'arrêt n° 72/2003 du 21 mai 2003, publié au *Moniteur belge* du 21 octobre 2003.

Cette affaire est inscrite sous le numéro 2644 du rôle de la Cour.

Par ordonnance du 21 mai 2003, la Cour a joint les affaires.

Le Conseil des ministres a introduit des mémoires et les parties requérantes ont introduit des mémoires en réponse.

A l'audience publique du 8 octobre 2003 :

- ont comparu :

. Me P. Levert, avocat au barreau de Bruxelles, pour la partie requérante dans l'affaire n° 2633;

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

- les juges-rapporteurs P. Martens et L. Lavrysen ont fait rapport;

- les parties précitées ont été entendues;

- les affaires ont été mises en délibéré.

Les prescriptions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été respectées.

II. En droit

- A -

En ce qui concerne le recours n° 2633

A.1.1. La partie requérante, après avoir fait l'historique de la disposition qu'elle attaque et après avoir exposé les raisons qui, selon elle, justifient la recevabilité de son recours, prend un premier moyen 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 et de l'article 5 de la Charte sociale européenne, ces dispositions étant combinées avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

A.1.2. Elle soutient, dans une première branche, que l'exigence d'un seuil de représentativité méconnaît l'égalité qui doit exister « entre les organisations syndicales professionnelles du personnel militaire visées à l'article 5, 2°, nouveau de la loi du 11 juillet 1978 et considérées entre elles ». Rappelant le contenu des arrêts de la Cour n°s 71/92 et 70/2002 et analysant les travaux préparatoires de la disposition qu'elle attaque, elle conclut que celle-ci viole l'effet de *standstill* des dispositions de droit international qu'elle invoque en ce qu'elle réintroduit un seuil de représentativité qui avait été abandonné par la loi du 21 avril 1994, créant ainsi une discrimination entre les organisations syndicales professionnelles du personnel militaire dans la mesure où elle rétablit entre elles un critère de différenciation plus sévère que celui de la loi du 21 avril 1994. Elle ajoute qu'un seuil de représentativité ne se justifie pas, compte tenu de la situation particulière des syndicats professionnels de l'armée où le degré de syndicalisation est faible à cause d'une carence de l'Etat et où il n'y a pas de risque de dysfonctionnement au sein des instances de négociation et de concertation, dès lors qu'il n'existe qu'une seule organisation professionnelle représentative et deux petites associations reconnues.

A.1.3. Dans une deuxième branche, la partie requérante, rappelant à nouveau les termes de l'arrêt n° 70/2002, soutient que la disposition qu'elle attaque aboutit à la situation que la Cour a condamnée en ce qu'elle réintroduit *de facto* une discrimination entre les organisations dites représentatives de plein droit et les organisations syndicales professionnelles du personnel militaire, les travaux préparatoires révélant que rien ne changerait par rapport à la situation antérieure, la Centrale générale du personnel militaire (C.G.P.M.) continuant à négocier en tant que seule association professionnelle représentative.

A.1.4. Par un deuxième moyen, pris de la violation des mêmes dispositions, la partie requérante soutient que, à supposer qu'un seuil de représentativité puisse être imposé, il est disproportionné de le fixer à cinq pour cent. Ce chiffre serait sans rapport avec l'objectif poursuivi par le législateur. Il méconnaîtrait l'égalité qui doit exister, d'une part, entre les organisations syndicales professionnelles du personnel militaire (première branche), d'autre part, entre les organisations considérées comme représentatives de plein droit (visées à l'article 5, 1°, de la loi du 11 juillet 1978) et celles qui sont visées à l'article 5, 2°.

A.1.5. Le Conseil des ministres ne voit pas comment la réintroduction d'un seuil de représentativité pourrait créer une discrimination entre les syndicats professionnels qui doivent tous répondre à la même condition imposée avant qu'ils puissent être déclarés représentatifs.

A.1.6. Il estime que les dispositions citées aux moyens ne prévoient pas d'effet de *standstill*, lequel, en tout état de cause, ne pourrait être violé puisque l'ancien système prévoyait qu'un seul syndicat professionnel pouvait être considéré comme représentatif, avec en outre, avant la loi du 21 avril 1994, un seuil de 10 p.c. Le Conseil des ministres expose que le législateur s'est conformé aux arrêts n°s 70/2002 et 111/2002 de la Cour. Il ajoute

qu'il n'est manifestement pas déraisonnable d'exiger d'un syndicat professionnel un degré de pénétration de 5 p.c. parmi la population militaire pour le déclarer représentatif.

En ce qui concerne le recours n° 2644

Premier moyen

A.2.1. Le moyen est dirigé contre l'article 15, § 1er, alinéa 2, de la loi du 11 juillet 1978, remplacé par l'article 145 de la loi-programme du 2 août 2002, en ce qu'il habilite le ministre de la Défense à refuser l'agrément d'un délégué syndical « lorsqu'il en est de l'intérêt de la Défense » alors qu'aucune disposition similaire ne figure dans les autres législations syndicales. Seraient ainsi violés les articles 10 et 11, combinés avec les articles 19, 23 et 27 de la Constitution et avec les articles 10, 11 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme.

A.2.2. Le Conseil des ministres considère que les requérants n'ont pas d'intérêt à l'annulation de l'article 15, § 1er, alinéa 2, de la loi du 11 juillet 1978, car la possibilité de refus en cause est également prévue à l'article 15, § 1er, alinéa 4, qui n'est pas attaqué, ce qui a pour effet que les requérants ne pourraient tirer aucun avantage de leur recours.

A.2.3. Pour le surplus, le Conseil des ministres fait valoir que la disposition, qui trouve son origine dans la situation spécifique des forces armées, ne peut être qualifiée de déraisonnable, le législateur ayant prévu des garanties dans la procédure.

Deuxième moyen

A.3.1. Le moyen est dirigé contre l'article 5 de la loi du 11 juillet 1978, remplacé par l'article 144 de la loi-programme du 2 août 2002, en ce qu'il subordonne la représentativité d'un syndicat non à des élections mais à un comptage de ses membres, en ce que ce comptage se fait en prenant en considération non la proportion des voix exprimées mais le nombre de militaires en service actif et en ce qu'il ne permet qu'à un seul syndicat agréé d'être également représentatif, ce qui méconnaît la chose jugée par l'arrêt de la Cour n° 70/2002. Les parties requérantes estiment également discriminatoire que le « syndicat politique », dont la représentativité de droit est admise par l'article 5, 1°, ne doit pas satisfaire à la condition de représentativité de fait formulée par l'article 5, 2°. Seraient violées les mêmes dispositions que celles invoquées au premier moyen.

A.3.2. Le Conseil des ministres expose que par la disposition en cause, le législateur a tenu compte des constatations faites par la Cour dans les arrêts n°s 70/2002 et 111/2002, et qu'il n'a pas limité le nombre de syndicats professionnels pouvant être déclarés représentatifs à un seul.

Troisième moyen

A.4.1. Le moyen est dirigé contre les articles 5 et 11 nouveaux de la loi 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. Seraient violés les articles 10 et 11, lus isolément ou en combinaison avec les articles 19, 23, 27, 142 et 160, de la Constitution et avec les 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 juridiques. 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, ce qui implique 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 annulé plusieurs articles, ne leur permette plus de les exercer et, d'autre part, des syndicats en voie d'agrément.

La loi attaquée ne prendrait pas en compte l'illégalité censurée par le Conseil d'Etat et l'inconstitutionnalité constatée dans les arrêts n^{os} 70/2002 et 111/2002 de la Cour d'arbitrage. En particulier, elle ne réparerait 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 argumentation vaudrait aussi pour l'article 11 de la loi précitée du 11 juillet 1978, qui impose tous les quatre ans un comptage des affiliés, faisant l'impasse sur le passé.

A.4.2. Le Conseil des ministres estime qu'il incombait au législateur de tenir compte des constatations faites par la Cour d'arbitrage dans les arrêts n^{os} 70/2002 et 111/2002, dont il ne peut être déduit que le S.N.M. aurait le droit d'être déclaré représentatif.

Quatrième moyen

A.5.1. Le moyen est dirigé contre les articles 12, alinéa 1er, 5°, et 14, 5°, de la loi du 11 juillet 1978 tels qu'ils ont été modifiés par les articles 9 et 10 de la loi du 16 janvier 2003. Seraient violées les mêmes dispositions que celles invoquées aux premier et deuxième moyens.

C'est, selon les parties requérantes, sans justification que 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 alors que de telles restrictions ne sont pas imposées aux syndicats politiques.

C'est également sans justification, selon les parties requérantes, que l'article 14, 5°, met à la disposition des seuls syndicats représentatifs un espace rédactionnel dans les organes que le ministre de la Défense détermine, ce qui violerait de manière discriminatoire l'article 11.2 de la Convention européenne des droits de l'homme.

A.5.2. Le Conseil des ministres estime, en ordre principal, que les requérants n'ont pas d'intérêt à l'annulation de l'article 12, alinéa 1er, 5°, de la loi du 11 juillet 1978, car il ne fait que soit confirmer une condition qui existait déjà, soit remplacer le règlement existant auparavant par une norme moins stricte.

A.5.3. Il ajoute qu'il ne peut être considéré comme discriminatoire que le législateur ait exigé des syndicats professionnels qu'ils groupent exclusivement les militaires et anciens militaires et qu'il ne l'ait pas exigé des syndicats politiques, car ils se trouvent dans une situation spécifique qui n'est pas comparable à celle des premiers.

A.5.4. Il précise encore que le nouvel article 12, alinéa 1er, 5°, b), qui interdit aux syndicats professionnels agréés d'être liés à des organisations qui défendent d'autres intérêts que ceux des militaires, n'est pas discriminatoire pour les syndicats professionnels, dont la tâche est exclusivement de défendre les intérêts des militaires, et que les syndicats politiques se trouvent à cet égard dans une situation qui n'est pas comparable. Par ailleurs, l'obligation de mettre à la disposition du ministre la documentation nécessaire pour pouvoir vérifier que les organisations liées ne violent pas les principes de la Convention européenne des droits de l'homme ne peut être considérée comme une formalité excessivement lourde.

A.5.5. Enfin, il fait valoir qu'il n'est pas déraisonnable de n'accorder un espace rédactionnel dans les organes périodiques d'information interne qu'aux syndicats représentatifs qui assument, dans la négociation et la concertation, des responsabilités que n'assument pas les syndicats agréés.

Cinquième moyen

A.6.1. Le moyen est dirigé contre l'article 10, § 3bis, de la loi du 11 juillet 1978, inséré par l'article 6 de la loi du 16 janvier 2003. Seraient violés les articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec ses articles 13, 19, 23, 27 et 160, et avec les articles 6, 10, 11, 13 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme.

L'article entrepris subordonne la recevabilité d'un recours devant le Conseil d'Etat à ce qu'un avis soit donné par le comité du contentieux relatif au différend et à ce que le ministre ait communiqué sa position sur cet avis dans un délai de soixante jours.

Le mécanisme mis en place par l'article 10, § 3bis, constitue, selon les parties requérantes, une entrave discriminatoire à l'exercice de la liberté syndicale puisqu'il ne vise que le secteur de l'armée. Le syndicat lésé doit subir les effets de l'acte illégal pendant soixante jours sans pouvoir solliciter d'emblée, en référé, auprès du Conseil d'Etat, sa suspension et des mesures provisoires.

La disposition attaquée déroge en outre à l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, qui impose l'obligation de donner des informations sur les voies de recours, et ne s'applique qu'au syndicat, à l'exclusion de toute personne qui serait lésée par le même acte administratif.

A.6.2. Le Conseil des ministres fait valoir que le but du législateur était de garantir que les différends relatifs à des décisions administratives découlant de l'application de la loi du 11 juillet 1978 puissent recevoir une solution interne et d'éviter que des recours soient inutilement introduits auprès du Conseil d'Etat, la procédure offrant suffisamment de garanties.

A.7.1. Enfin, le moyen considère que la même disposition viole encore l'article 77, 8°, de la Constitution en ce qu'elle modifie les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat (conditions de la recevabilité et calcul des délais), ce qui nécessitait une procédure bicamérale, laquelle n'a pas été respectée en l'espèce.

A.7.2. Le Conseil des ministres considère que la disposition contestée ne constitue manifestement pas une modification des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et ajoute qu'on ne peut comprendre comment la méconnaissance de l'article 77, 8°, de la Constitution serait discriminatoire.

- B -

Quant aux moyens dirigés contre les articles 5 et 11 nouveaux de la loi du 11 juillet 1978

B.1.1. L'article 144 de la loi-programme du 2 août 2002 a remplacé 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 » par la disposition suivante :

« 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. »

Le 1° de l'article 5 est inchangé mais le 2° est modifié sur deux points : alors qu'antérieurement était considérée comme représentative, outre les syndicats visés au 1°, la seule organisation syndicale comptant le plus grand nombre d'affiliés, peut désormais être considéré comme représentatif tout syndicat agréé pour autant qu'il atteigne le seuil de représentativité de cinq pour cent du nombre des militaires en service actif.

B.1.2. L'article 7 de la loi du 16 janvier 2003 « modifiant 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 remplacé l'article 11 de cette loi. Le paragraphe 1er de cette disposition est désormais ainsi rédigé :

« 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. »

Sur les deux moyens réunis du recours n° 2633 et sur les deuxième et troisième moyens du recours n° 2644

B.2. La modification législative critiquée vise à mettre fin à une inconstitutionnalité constatée par la Cour dans son arrêt n° 70/2002. Ainsi que la Cour l'a constaté dans cet arrêt, le législateur a eu pour objectif de négocier avec des syndicats capables de porter des responsabilités sur le plan national et d'éviter un émiettement syndical qui nuirait aux négociations. Il est conforme à un tel objectif de considérer comme représentatifs, d'une part, les syndicats agréés affiliés à un syndicat représenté au Conseil national du travail, pour autant qu'y soit ajouté un nombre suffisant d'organisations qui justifient d'une réelle représentativité en fait. Par son arrêt précité n° 70/2002, la Cour a jugé disproportionné de n'admettre, dans cette seconde catégorie, que la seule organisation qui compte le plus grand

nombre d'affiliés et, par la disposition attaquée, le législateur a corrigé ce déséquilibre en permettant à tout syndicat agréé d'être considéré comme représentatif. Il eût toutefois pris une mesure contraire à sa volonté d'éviter l'émiettement syndical s'il avait admis toute organisation, même si elle ne justifie pas d'une réelle représentativité.

B.3. En fixant le seuil de représentativité à cinq pour cent, le législateur a pris une mesure qui est conforme à l'objectif précité. On n'aperçoit pas comment une telle exigence, qui établit un critère identique pour toute organisation qui se dit représentative en fait, pourrait être discriminatoire. On n'aperçoit pas davantage en quoi cette mesure violerait une quelconque obligation de *standstill*, alors qu'elle vise à mettre fin à une inconstitutionnalité constatée par la Cour.

B.4. Il est vrai que la disposition ancienne ne contenait aucun seuil de représentativité mais elle ne permettait qu'à une seule organisation, la plus nombreuse, d'être admise parmi les syndicats représentatifs. Il va de soi que, dès lors que le législateur renonce à limiter le nombre de ces syndicats, il se doit de remplacer cette limite par des critères de représentativité, sous peine de devoir négocier avec un nombre illimité d'organisations sans représentativité réelle. Il se déduit des travaux préparatoires du texte attaqué que c'est chaque syndicat agréé atteignant le seuil des cinq pour cent qui sera considéré comme représentatif, contrairement à la lecture qu'en font les parties requérantes dans l'affaire n° 2644. La circonstance que la disposition nouvelle ne permettrait pas d'accueillir comme représentatives d'autres associations que celles qui le sont déjà n'établit pas que cette disposition serait discriminatoire.

Enfin, c'est au législateur qu'il appartient de décider si le nombre d'affiliés doit se calculer en organisant des élections ou en prévoyant un système de comptage. A supposer que le choix qu'il a fait de ce dernier système soit inopportun, il n'en serait pas pour autant discriminatoire puisqu'il traite de la même manière tous les syndicats agréés.

B.5. Le contrôle au regard des articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec les dispositions du droit international invoquées aux moyens n'aboutit pas à une autre conclusion. Au demeurant, si ces dispositions consacrent la liberté d'association et la liberté syndicale des

travailleurs, aucune d'entre elles ne garantit à une organisation d'être reçue dans la catégorie des syndicats représentatifs, quelle que soit sa représentativité de fait.

La liberté syndicale et la liberté d'association garantissent à tout travailleur le droit de se syndiquer librement mais il ne pourrait en être déduit que les associations syndicales elles-mêmes bénéficieraient d'un droit intangible au maintien de critères de représentativité qui leur seraient favorables.

B.6. Les moyens ne sont pas fondés.

Quant au moyen dirigé contre l'article 15, § 1er, alinéa 2, nouveau, de la loi du 11 juillet 1978 (premier moyen du recours n° 2644)

B.7. L'article 145 de la loi-programme du 2 août 2002 remplace l'article 15, § 1er, de la loi du 11 juillet 1978 par la disposition suivante :

« Le délégué syndical est agréé par le Ministre de la Défense sur la proposition de son syndicat. L'agrément peut, selon les règles fixées par le Roi, être refusé ou retiré.

L'agrément peut être refusé par une décision motivée du ministre de la Défense lorsqu'il en est de l'intérêt de la Défense.

L'agrément peut être retiré par une décision motivée du ministre de la Défense, fondée sur des raisons graves. Dans des cas d'extrême urgence, le ministre de la Défense peut moyennant motivation de sa décision, suspendre l'agrément d'un délégué syndical pour la durée de la procédure de retrait de l'agrément.

Le ministre de la Défense décide du refus ou du retrait de l'agrément après avoir pris l'avis du comité du contentieux, qui doit entendre l'intéressé. »

B.8.1. Le Conseil des ministres considère que le moyen n'est pas recevable puisque le refus du ministre qui fait l'objet de l'alinéa 2 de l'article 15, § 1er, est également prévu par l'alinéa 4, qui n'est pas attaqué.

B.8.2. Les requérants critiquent la possibilité de refuser l'agrément d'un délégué syndical « lorsqu'il en est de l'intérêt de la Défense ». Cette possibilité est prévue par la disposition attaquée, à laquelle l'alinéa 4 n'ajoute qu'une règle de procédure.

B.8.3. L'exception d'irrecevabilité est rejetée.

B.9. Les missions spécifiques confiées à l'armée participant à la réalisation d'objectifs d'intérêt général, certaines contraintes peuvent être imposées à ceux qui ont choisi une carrière militaire. Il existe donc, entre les délégués syndicaux militaires et les délégués syndicaux des autres départements ou secteurs, des différences qui permettent de justifier la distinction de traitement critiquée par la nécessité de sauvegarder l'intérêt de la Défense nationale, qui est l'objectif poursuivi par la disposition en cause.

B.10. En outre, l'alinéa 4 de cette disposition, qui prévoit que le ministre ne peut décider du refus de l'agrément qu'après avoir pris l'avis du comité du contentieux, lequel doit entendre l'intéressé, prévoit une garantie suffisante contre les décisions arbitraires.

B.11. Le moyen n'est pas fondé.

Quant au moyen dirigé contre les articles 12, alinéa 1er, 5°, et 14, 5°, nouveaux, de la loi du 11 juillet 1978 (quatrième moyen du recours n° 2644)

B.12.1. L'article 12, alinéa 1er, de la loi du 11 juillet 1978 établit les conditions d'agrément des organisations syndicales. L'article 9 de la loi du 16 janvier 2003 remplace l'article 12, alinéa 1er, 5°, par une disposition selon laquelle peuvent être agréées les organisations :

« 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.12.2. L'article 14 de la loi du 11 juillet 1978 fixe les prérogatives des syndicats représentatifs. L'article 10, 3°, de la loi du 16 janvier 2003 complète cet article en y ajoutant la prérogative suivante :

« 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. »

Sur la première branche du moyen

B.13.1. Le Conseil des ministres estime, en ordre principal, que les requérants n'ont pas d'intérêt à l'annulation de l'article 12, alinéa 1er, 5°, a) ou b), car cette disposition ne fait que reprendre des dispositions existantes.

B.13.2. La circonstance que, par l'effet de l'annulation, les requérants recouvreraient une chance de voir régler plus favorablement leur situation suffit à justifier leur intérêt à attaquer cette disposition.

B.13.3. L'exception est rejetée.

B.14. Lorsque le législateur établit les conditions d'agrément des syndicats professionnels de militaires, il peut raisonnablement n'admettre parmi ceux-ci que les organisations qui, répondant à cette définition, ne groupent que des militaires ou anciens militaires.

B.15. Quant à la condition imposée à ces syndicats de n'être pas liés à des organisations qui défendent d'autres intérêts que ceux des militaires, elle a été motivée par la considération qu'« un lien entre un syndicat professionnel et un parti politique n'est toutefois pas considéré comme tolérable dans le cadre de cette disposition, parce que de par l'existence d'un tel lien, on risque de se retrouver, par exemple lors d'une négociation, uniquement face à des syndicats politiques » (*Doc. parl.*, Chambre, DOC 50 2046/001, p. 7). La condition selon laquelle le syndicat professionnel ne peut être lié à une organisation qui ne défend pas exclusivement les intérêts des militaires est une mesure pertinente et proportionnée pour atteindre cet objectif.

B.16. Enfin, l'obligation de mettre à la disposition du ministre la documentation relative aux organisations liées ne peut être considérée comme une formalité excessivement lourde par rapport à l'objectif de garantir que les organisations liées aux syndicats agréés ne violent pas les principes de la Convention européenne des droits de l'homme.

Sur la deuxième branche du moyen

B.17. Compte tenu des responsabilités qu'assument les organisations syndicales représentatives, il n'est pas injustifié de leur réserver, à l'exclusion des organisations agréées, un espace rédactionnel dans les organes périodiques d'information interne du ministère de la Défense. Contrairement aux organisations représentatives qui jouissent d'une certaine représentativité de fait, et sont donc, par là-même, en nombre limité, les organisations syndicales agréées peuvent exister en nombre illimité et n'être pas réellement représentatives du personnel des forces armées. Leur reconnaître le même droit d'user d'un espace rédactionnel dans les organes internes du ministère pourrait non seulement conduire à

augmenter indûment le volume de ceux-ci, mais aussi induire le public en erreur sur leur réelle représentativité.

B.18. Le moyen n'est fondé en aucune de ses branches.

Quant au moyen dirigé contre l'article 10, § 3bis, nouveau, de la loi du 11 juillet 1978 (cinquième moyen du recours n° 2644)

B.19. L'article 6 de la loi du 16 janvier 2003 insère dans l'article 10 de la loi du 11 juillet 1978, un paragraphe 3bis, rédigé comme suit :

« 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. »

Sur la première branche du moyen

B.20. La disposition entreprise est, d'après les travaux préparatoires, « inspirée par le fait que, en application des dispositions actuellement en vigueur, il n'est pas exclu que deux procédures différentes soient entamées simultanément », ce qui a pour effet de rendre, « dans certains cas, inopérante la procédure devant le comité du contentieux » (*ibid.*, pp. 5 et 6).

B.21. Dès lors qu'il crée un comité du contentieux chargé spécifiquement de régler le type de différends qu'il définit, le législateur peut prévoir que, pour ces différends, le passage par ce comité est une condition de recevabilité du recours au Conseil d'Etat. Cette mesure est en effet de nature à favoriser le règlement interne et rapide d'une partie de ces différends et à

alléger d'autant le contentieux soumis au Conseil d'Etat. Par ailleurs, les délais prévus dans la disposition en cause garantissent l'efficacité de la procédure et la sauvegarde, dans un délai raisonnable, des droits des organisations syndicales concernées.

Sur la deuxième branche du moyen

B.22. La disposition en cause n'apportant pas de modification aux lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, le moyen ne peut être retenu.

B.23. Le moyen n'est fondé en aucune de ses branches.

Par ces motifs,

la Cour

rejette les recours.

Ainsi prononcé en langue française, en langue néerlandaise 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 19 novembre 2003.

Le greffier,

Le président f.f.,

P.-Y. Dutilleux

L. François