

Numéro du rôle : 2742
Arrêt n° 94/2004 du 26 mai 2004

A R R E T

En cause : le recours en annulation des articles 20 et « 29 » (trentième article) du décret de la Communauté française du 19 décembre 2002 « modifiant le décret du 14 juillet 1997 portant statut de la RTBF », introduit par la Centrale générale des services publics.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et A. Arts, et des juges L. François, M. Bossuyt, A. Alen, J.-P. Moerman 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 du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 27 juin 2003 et parvenue au greffe le 30 juin 2003, la Centrale générale des services publics, dont le siège est établi à 1000 Bruxelles, place Fontainas 9-11, a introduit un recours en annulation des articles 20 et « 29 » (trentième article) du décret de la Communauté française du 19 décembre 2002 « modifiant le décret du 14 juillet 1997 portant statut de la RTBF » (publié au *Moniteur belge* du 28 décembre 2002, deuxième édition).

Des mémoires ont été introduits par :

- le Gouvernement de la Communauté française;
- le Syndicat libre de la fonction publique (en abrégé S.L.F.P.), dont le siège est établi à 1050 Bruxelles, rue Longue Vie 27-29.

La partie requérante a introduit un mémoire en réponse.

Le Gouvernement de la Communauté française et le Syndicat libre de la fonction publique ont introduit des mémoires en réplique.

A l'audience publique du 25 mars 2004 :

- ont comparu :
 - . Me M. Detry, avocat au barreau de Bruxelles, pour la partie requérante;
 - . Me H. Penninckx *loco* Me V. De Wolf, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Syndicat libre de la fonction publique;
 - . Me A. Joachimowicz *loco* Me A. Berenboom, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement de la Communauté française;
- les juges-rapporteurs L. François et M. Bossuyt ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions 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 appliquées.

II. *En droit*

- A -

Quant à la qualité et à l'intérêt à agir de la requérante

A.1.1. La Centrale générale des services publics (C.G.S.P.) fait valoir que les dispositions attaquées modifient profondément le mode de désignation des représentants du personnel au sein de la commission paritaire en ce qu'elles remplacent le mode traditionnel de désignation des représentants des travailleurs (au choix des organisations syndicales, le nombre de délégués étant fixé proportionnellement au nombre d'affiliés dont justifie chaque organisation syndicale représentative) par l'élection de ces représentants sur la base de listes de candidats présentés par les organisations syndicales représentatives. Elle a intérêt à l'annulation d'une disposition qui confère à une organisation syndicale qui n'a aucune représentativité un privilège exorbitant qui constitue pour la requérante une discrimination injustifiée.

A.1.2. La C.G.S.P. joint à sa requête copie du procès-verbal de la réunion du 18 juin 2003 du bureau exécutif communautaire du sous-secteur « R.T.B.F. » de la C.G.S.P., au cours de laquelle il a été décidé de demander l'annulation des dispositions attaquées, ainsi que de désigner M. André Poitoux, secrétaire communautaire de la C.G.S.P.-R.T.B.F., afin de représenter la C.G.S.P.

A.2.1. Le Syndicat libre de la fonction publique (S.L.F.P.) est une association de fait et se prévaut de la jurisprudence de la Cour admettant les recours et interventions d'unions professionnelles. Il indique être une organisation syndicale représentative ayant pour objet, selon l'article 3 de ses statuts, d'améliorer la situation matérielle, sociale et morale de ses membres, de défendre les intérêts et les droits de ces membres dans le cadre de leur profession, de contribuer à l'amélioration de leurs conditions de travail et de retraite, de contribuer à la formation et à la promotion du personnel des services publics et de collaborer avec l'administration à l'efficacité des services publics, dans un cadre motivant et valorisant pour l'identité sociale du personnel desdits services. Il produit un procès-verbal du comité directeur donnant mandat à M. Ayrianoff pour intervenir auprès de la Cour d'arbitrage et une décision d'ester en justice délivrée par son président national.

A.2.2. Le S.L.F.P. juge évident son intérêt à l'intervention puisque la loi attaquée lui reconnaît le droit de siéger dans les comités de secteur. Ce droit est éminemment indispensable à ses activités et à la protection des affiliés. Au travers de la Centrale générale des syndicats libéraux de Belgique (C.G.S.L.B.), il est affilié à une organisation représentée au Conseil national du travail. Il défend également toutes les catégories de membres du personnel de l'entreprise. Lorsque le Gouvernement aura édicté le pourcentage minimal d'affiliés pour déterminer le caractère représentatif de l'une ou l'autre organisation syndicale et qu'un comptage aura été accompli par la commission visée à l'article 9 de l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 5 avril 1984, il pourra ou non faire partie de la commission paritaire.

A titre transitoire, il témoigne également d'un intérêt en ce qu'il doit être représenté au sein de la commission paritaire temporaire dès lors qu'il réunit indiscutablement les deux conditions fixées par l'article 30 du décret attaqué.

A.2.3. Dans son mémoire en réplique, le S.L.F.P. s'interroge sur la recevabilité d'une requête déposée par le bureau exécutif communautaire du sous-secteur « R.T.B.F. » de la requérante, alors que ce recours est susceptible d'engager la requérante en son ensemble. Il relève que les statuts de la requérante n'ont pas été déposés au dossier.

Il estime en outre que les dispositions attaquées ne causent à la requérante aucun grief légitime et que celle-ci entend en réalité limiter la liberté syndicale et conserver un droit acquis; il rappelle à cet égard que, selon l'arrêt n° 148/2003, la liberté syndicale n'emporte pas, pour les organisations syndicales, le droit intangible du maintien de critères de représentativité qui leur seraient favorables.

A.2.4. Dans son mémoire en réplique, le Gouvernement de la Communauté française conteste aussi l'intérêt à agir de la C.G.S.P. Il estime, en ce qui concerne l'article 20, que seul l'arrêté du Gouvernement par

lequel sera fixé le seuil de représentativité pourrait affecter la situation de la requérante et que, en ce qui concerne l'article 29, cette disposition ne vise qu'à assurer une meilleure représentativité du personnel, ce qui ne cause aucun dommage à la requérante : elle objecterait en vain que le pouvoir décisionnel des autres membres serait dilué car le syndicat ne défend pas ses intérêts personnels au sein de la commission paritaire mais l'intérêt collectif des travailleurs.

Quant aux faits

A.3.1. La C.G.S.P. expose que le décret du 14 juillet 1997 portant statut de la R.T.B.F. prévoyait la présence au sein de la commission paritaire de huit délégués présentés par les organisations syndicales représentatives au sens de ce décret, à savoir celles qui, notamment, étaient affiliées à une organisation syndicale représentée au Conseil national du travail et comptaient un nombre d'affiliés cotisants représentant au moins 10 p.c. des membres du personnel. Tel était le cas de la requérante (membre de la Fédération générale du travail de Belgique - F.G.T.B.) et de la Centrale des communications et des transports (C.C.T., membre de la Confédération des syndicats chrétiens - C.S.C.), mais non du S.L.F.P. (membre de la C.G.S.L.B.). Celui-ci ne s'étant pas soumis au contrôle du nombre de ses affiliés, la requérante estime qu'il ne compte que peu d'affiliés au sein de la R.T.B.F.

A.3.2. L'article 20 du décret attaqué introduit un mode électif de désignation des huit représentants du personnel unique dans l'ensemble de la fonction publique en ce qu'il tient pour représentatives les organisations qui, notamment, sont affiliées à une organisation syndicale représentée au Conseil national du travail et comptent un nombre d'affiliés représentant au moins un certain pourcentage - arrêté par le Gouvernement - des membres du personnel.

A.3.3. En attendant l'entrée en vigueur du régime prévu par l'article 20, l'article « 29 » (trentième article) prévoit, à titre transitoire, que la commission paritaire comprendra neuf délégués, dont au moins un par organisation syndicale représentative, et que, pour être jugée telle, une organisation devra certes être affiliée à une organisation représentée au Conseil national du travail (C.N.T.) mais ne devra répondre à aucune exigence relative au nombre d'affiliés. La requérante estime que cette mesure confère au S.L.F.P., qui ne représente nullement le personnel, le droit de siéger en commission paritaire jusqu'aux prochaines élections.

Elle soutient aussi que le pouvoir conféré au Gouvernement dans le régime organique (article 20) lui permet de garantir que cette même organisation puisse, comme la C.G.S.P. et la C.C.T., présenter des candidats au suffrage des travailleurs.

Au regard des compétences de la commission paritaire, cela constitue, vis-à-vis des autres organisations syndicales, une discrimination.

A.3.4. Le Gouvernement de la Communauté française indique que, selon les travaux préparatoires, le décret vise à modifier les modalités de représentation du personnel au sein de la commission paritaire, au regard des missions qui lui incombent.

Quant à l'objet du recours

A.3.5. Le Gouvernement de la Communauté française estime que le recours en annulation ne porte pas sur l'ensemble des articles 20 et « 29 » (trentième article) du décret du 19 décembre 2002 mais uniquement sur le point c) de l'article 19, § 2, 3°, modifié par l'article 20, et sur les points 1°, c), 3° et 5° de l'article « 29 » (trentième article) et que la partie requérante n'est donc pas fondée à demander l'annulation totale des dispositions attaquées.

A.3.6. La C.G.S.P. indique qu'en visant l'article 29 du décret, elle vise la disposition qui porte le n° 29 dans le *Moniteur belge* du 28 décembre 2002.

Elle considère que l'objet du recours ne doit pas être limité aux dispositions indiquées par le Conseil des ministres, même si, *prima facie*, les moyens invoqués semblent y conduire : ces dispositions font en effet partie d'un ensemble dont la *ratio legis* est de garantir la représentativité d'une organisation syndicale qui n'a pas tenté de démontrer qu'elle comptait le moindre membre du personnel de la R.T.B.F.

Quant au premier moyen

A.4.1. Le premier moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus au regard des articles 23 et 27 de la Constitution, ainsi que de la Convention n° 151 concernant la protection du droit d'organisation et les procédures de détermination des conditions d'emploi dans la fonction publique, adoptée à Genève, le 27 juin 1978, par la Conférence internationale du travail et approuvée par la loi du 4 avril 1991 (particulièrement son article 5).

La C.G.S.P. fait valoir que les dispositions attaquées confèrent à une organisation syndicale une représentativité qu'elle n'a manifestement pas et cela au préjudice des organisations syndicales réellement représentatives dont la requérante fait partie. Ces dispositions règlent ainsi de manière identique des situations différentes.

Elle soutient que les articles 20 et « 29 » (trentième article) ont pour seul objet de garantir au moins un siège au sein de la commission au S.L.F.P., qui ne compte que très peu d'affiliés à la R.T.B.F. Un tel privilège est exorbitant, comparé aux obligations des organisations syndicales effectivement représentatives, surtout au regard des compétences de la commission paritaire, celles-ci ayant trait à la négociation, la concertation, l'information et la consultation des membres du personnel, dans les matières ayant trait à la position de celui-ci.

A.4.2. La circonstance que la Cour a admis (arrêt n° 79/2003) un régime analogue de représentativité au comité stratégique de la Société nationale des chemins de fer belges (S.N.C.B.) n'est pas relevante car ce comité a des compétences d'avis dans les matières qui relèvent de l'activité fonctionnelle de l'entreprise publique et qui touchent aux intérêts des usagers, alors que la commission paritaire en cause a des compétences limitées aux problèmes concernant le personnel.

De même, la circonstance que la Cour a admis (arrêt n° 70/2003) que le S.L.F.P. soit considéré comme représentatif dans tous les organes de négociation et de concertation de l'ensemble de la fonction publique n'est pas pertinente puisque le motif tiré par cet arrêt de la négociation ultérieure des dispositions d'exécution des mesures négociées dans un comité général ne peut justifier la présence d'une organisation qui n'est pas représentative au sein de la commission paritaire de la R.T.B.F. puisque cette commission, unique, exerce ses compétences de manière univoque et intégrée.

A.4.3. Le Gouvernement de la Communauté française répond que l'article 20 n'a ni pour objet ni pour effet de privilégier une organisation syndicale ou de lui octroyer une représentativité qu'elle n'aurait pas au sein de la R.T.B.F., dès lors que cet article ne fixe pas le pourcentage d'affiliés que doit compter une organisation syndicale, parmi les membres du personnel de la R.T.B.F., pour pouvoir être représentative. Seul un arrêté du Gouvernement déterminera ce pourcentage et le simple fait d'habiliter le Gouvernement à fixer ce pourcentage ne permet pas de soutenir que le législateur décréto a voulu privilégier une organisation syndicale ou lui octroyer une représentativité qu'elle n'aurait pas au sein de la R.T.B.F. Le Gouvernement se réfère à cet égard aux arrêts n°s 33/97 et 70/2003 et ajoute, dans son mémoire en réplique, que les griefs et l'objectif de l'organisation syndicale sont, dans la présente affaire et dans celle ayant donné lieu à l'arrêt n° 79/2003, parfaitement identiques; l'enseignement de cet arrêt peut donc être transposé ici.

Quant à l'article « 29 » (trentième article), il estime qu'il n'a pas non plus pour objet ou pour effet de conférer un privilège analogue à une organisation syndicale : toutes les organisations syndicales actives au sein de la R.T.B.F. sont représentées à la commission paritaire, quel que soit leur nombre d'affiliés; la disposition attaquée ne crée aucune discrimination parmi les organisations syndicales actives au sein de la R.T.B.F. Il est fait référence à l'arrêt n° 70/2003.

Le S.L.F.P. fait de même dans son mémoire en réplique et ajoute qu'il contesterait devant le Conseil d'Etat la légalité d'un arrêté du Gouvernement qui viserait à lui interdire l'accès à la commission paritaire. Un exemple manifeste d'un tel abus de pouvoir se déduirait notamment d'une augmentation ou du maintien du pourcentage de représentativité de fait antérieurement requis.

A.4.4. Le Gouvernement indique que l'objectif, poursuivi par le décret (assurer une meilleure représentativité du personnel), s'inscrit dans l'application des articles 10, 11 et 131 de la Constitution ainsi que de la loi du 16 juillet 1973 « garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques » dans la

gestion des institutions culturelles créées par les autorités publiques ou relevant de celles-ci, dispositions qui imposent aux autorités publiques d'assurer un équilibre entre toutes les tendances philosophiques et idéologiques, y compris la représentation des minorités.

Le Gouvernement estime à cet égard que la solution adoptée par la Cour dans l'arrêt n° 79/2003 (S.N.C.B.) peut être transposée ici : l'article « 29 » (trentième article) n'aboutit pas à ce qu'une partie substantielle des travailleurs de la R.T.B.F. affiliés en fait à une organisation syndicale au sein de la R.T.B.F. ne seraient pas, par le biais de leurs représentants, représentés à la commission paritaire. Deux des trois organisations syndicales comportant le plus grand nombre d'affiliés seront au contraire représentées. Ne pas tenir compte du pourcentage respectif des affiliés ne méconnaît pas le principe d'égalité puisque cela assure une meilleure représentation de l'ensemble des travailleurs.

Dans son mémoire en réplique, il ajoute que l'article 5 de la Convention n° 151 de l'Organisation internationale du travail (O.I.T.) n'a pas d'effet direct et ne fait pas naître dans le chef de la requérante un droit dont elle pourrait être titulaire. Elle n'établit d'ailleurs pas en quoi cette disposition serait violée par les dispositions attaquées, lesquelles n'ont en tout état de cause pas pour effet de menacer l'indépendance des organisations syndicales.

A.4.5. La C.G.S.P. répond que le Gouvernement de la Communauté française dissocie artificiellement l'article 20 de l'article « 29 » (trentième article) et omet de prendre en compte le contexte historique qui montre que le S.L.F.P. n'a pas tenté d'établir sa représentativité. Quant à l'article 20, la C.G.S.P. souligne que le législateur n'indique pas à quel moment il faut apporter la démonstration de ce nombre d'affiliés, ni même les principes ou limites que le Gouvernement devra respecter pour le fixer, ce qui montre que le seuil peut être fixé de manière à permettre au S.L.F.P. de présenter des candidats aux élections sociales. Quant à l'article « 29 » (trentième article), il permet au S.L.F.P. de prendre immédiatement part aux travaux de la commission paritaire alors qu'il ne jouit pas d'une représentativité suffisante. La référence faite par le Conseil des ministres à la loi du 16 juillet 1973 n'est pas pertinente puisque la commission paritaire est un simple organe de négociation et non un organe de gestion.

A.4.6. Le Gouvernement de la Communauté française réplique que le contexte historique est, en l'espèce, irrelevante puisque la Cour ne compare pas les états successifs de la norme soumise à son contrôle. Il estime justifié d'examiner séparément l'article 20 et l'article « 29 » (trentième article) puisque ces deux dispositions sont applicables successivement. De même, il estime justifiée la référence faite à la loi du 16 juillet 1973 : se référant aux larges compétences de la commission paritaire, il estime que celle-ci constitue bel et bien un organe de gestion.

Quant au deuxième moyen

A.5.1. Le moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus au regard des articles 23 et 27 de la Constitution, ainsi que de la Convention n° 151 concernant la protection du droit d'organisation et les procédures de détermination des conditions d'emploi dans la fonction publique, adoptée à Genève, le 27 juin 1978, par la Conférence internationale du travail et approuvée par la loi du 4 avril 1991 (particulièrement de son article 5).

La requérante critique le régime transitoire prévu par l'article « 29 » (trentième article) du décret attaqué en faisant valoir, comme dans le premier moyen, que le S.L.F.P., qui n'a aucune représentativité réelle au sein de l'entreprise, est traité comme les organisations syndicales réellement représentatives en ce qu'il est appelé à prendre part aux débats de la commission paritaire (dont le nombre de membres représentant les organisations syndicales a été, à titre transitoire, porté de huit à neuf) sans devoir justifier du moindre affilié.

La requérante compare, comme dans le premier moyen (A.4.1), les obligations imposées aux organisations syndicales réellement représentatives et fait référence aux compétences de la commission paritaire.

Elle reproduit, en outre, les considérations faites dans le premier moyen (A.4.2) à propos des arrêts n° 70/2003 et 79/2003.

A.5.2. Le Gouvernement de la Communauté française se réfère au premier moyen. La requérante entend cependant que le moyen spécifique qu'elle invoque en ce qui concerne l'article « 29 » (trentième article) soit traité comme tel.

Quant au troisième moyen

A.6.1. Le moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus au regard des articles 23 et 27 de la Constitution, ainsi que de la Convention n° 151 concernant la protection du droit d'organisation et les procédures de détermination des conditions d'emploi dans la fonction publique, adoptée à Genève, le 27 juin 1978, par la Conférence internationale du travail et approuvée par la loi du 4 avril 1991 (particulièrement de son article 5).

La requérante estime que l'article 20 du décret autorise le Gouvernement à fixer le pourcentage minimum de membres du personnel pris en compte pour définir une organisation syndicale représentative et, eu égard aux autres critères de représentativité, n'a pour objet que d'autoriser le Gouvernement à permettre à une organisation syndicale qui ne compterait pas beaucoup d'affiliés au sein de l'entreprise de pouvoir déposer des listes de candidats et, le cas échéant, d'être sur-représentée par rapport à sa représentativité réelle au sein du personnel de l'entreprise.

Elle rappelle que le S.L.F.P. ne peut justifier d'un grand nombre d'affiliés parmi les membres du personnel de l'entreprise. Faute de définir des critères balisant le mode de fixation du seuil de représentativité, l'article 20 habilite le Gouvernement à prendre les mesures visant à favoriser la présence d'organisations syndicales (et d'une en particulier) qui n'ont aucune représentativité effective au sein du personnel de l'entreprise, par exemple en fixant un seuil minimal très bas. Vu ce qui précède, tout indique qu'il le fera.

Vainement la partie adverse se défendrait-elle en soutenant qu'il n'est pas raisonnable de fixer définitivement un taux d'affiliation minimum pour être considéré comme représentatif; la Cour a dit dans son arrêt n° 71/92 que la sélection des interlocuteurs dans le but d'assurer une concertation sociale permanente et efficace afin de préserver la paix sociale n'est pas illégitime en soi.

A.6.2. Le Gouvernement de la Communauté française indique que l'article 20 se borne à fixer les conditions de représentativité et s'en réfère au premier moyen.

A.6.3. La requérante répond que l'absence de précisions quant au nombre d'affiliés est discriminatoire en soi.

A.7.1. Dans son mémoire, le S.L.F.P. ne présente pas d'argumentation sur le fond. Il prie la Cour de déclarer la requête irrecevable et, en toute hypothèse, non fondée.

A.7.2. Dans son mémoire en réplique, le S.L.F.P. se réfère à l'argumentation du Gouvernement de la Communauté française et aux arrêts n°s 71/92, 139/2000, 116/2001 et 79/2003. Il estime que les dispositions attaquées ne créent aucune différence entre associations syndicales et s'interroge sur la pertinence de l'argument consistant à déduire une inégalité de l'adoption d'un pourcentage de représentativité ne prenant pas en compte la représentativité de fait de la requérante. Le législateur pouvant choisir ses interlocuteurs, il n'est pas illégitime qu'il entende qu'un plus grand nombre d'agents soit représenté et la fixation d'un pourcentage plus faible correspond à cet objectif. Puisqu'il s'agit d'un organe de négociation, les sièges seront attribués par la voie d'élections aux candidats ayant montré le caractère le plus rassembleur, quel que soit le syndicat les ayant présentés. Il estime que la mesure transitoire, partageant les sièges de manière équitable, est logique et que si la requérante la juge regrettable, elle dispose de recours judiciaires pour inciter le Gouvernement à prendre au plus vite les mesures d'exécution requises.

A.7.3. La C.G.S.P., constatant qu'aucun argument de fond n'est développé, ne répond pas au mémoire du S.L.F.P.

- B -

Quant aux dispositions attaquées

B.1.1. Le texte du décret attaqué, publié au *Moniteur belge* du 28 décembre 2002 (deuxième édition), comporte une erreur matérielle (corrigée dans la traduction néerlandaise) en ce que l'indication « article 29 » ne précède pas le texte de la disposition qui suit l'article 28. Il s'ensuit que la disposition qui suit elle-même celle-là (et qui est la seconde disposition attaquée) est erronément précédée de la mention « article 29 » et devrait, comme dans la version néerlandaise, être précédée de la mention « article 30 ». Au regard des pièces de la procédure, il ne fait cependant pas de doute que les parties visent la disposition improprement dénommée « article 29 »; afin d'écartier tout risque de confusion, le présent arrêt emploiera, dans sa version française, l'expression « article ' 29 ' (trentième article) » lorsque l'article « 29 » sera visé.

B.1.2. Avant les modifications introduites par le décret attaqué, l'article 19 du décret du 14 juillet 1997 portant statut de la R.T.B.F. disposait :

« Il est institué dans l'entreprise, une commission paritaire.

§ 1er. Celle-ci est compétente pour :

- 1° la concertation et l'information générale du personnel;
- 2° la négociation du statut du personnel, du règlement du travail et du statut syndical sans préjudice des dispositions visées au 7° et de l'article 28 ci-dessous;
- 3° les matières relatives à la santé et à la sécurité des travailleurs, ainsi que celles relatives à la salubrité du travail et des lieux de travail;
- 4° l'examen de l'information économique et financière concernant l'entreprise et ses filiales et notamment l'examen du rapport annuel, tel que défini à l'article 23;
- 5° la consultation préalable à la conclusion du contrat de gestion et à ses modifications;
- 6° l'adoption des règles visées à l'article 7, § 6;

7° l'organisation des élections des représentants du personnel de l'entreprise;

8° la consultation préalable à l'établissement du règlement d'ordre intérieur relatif au traitement de l'information et à la déontologie des membres du personnel;

9° la désignation du conciliateur social.

§ 2. Elle est composée :

1° du président du Conseil d'administration;

2° de l'administrateur général et de sept personnes désignées par le Conseil d'administration sur proposition de l'administrateur général parmi celles qui exercent des fonctions de direction au sein de l'entreprise, après consultation des directeurs généraux et responsables de centres régionaux;

3° de huit délégués représentant le personnel de l'entreprise, présentés par les organisations syndicales représentatives du personnel de l'entreprise. Celles-ci veilleront à ce que les listes de représentants présentées permettent d'assurer une représentation équilibrée du personnel émanant des centres régionaux de production.

Les délégations patronale et syndicale peuvent chacune se faire accompagner d'un expert.

Est considérée comme représentative du personnel de l'entreprise, toute organisation syndicale qui, cumulativement :

1° est affiliée à une organisation syndicale représentée au Conseil national du travail;

2° défend les intérêts de toutes les catégories du personnel de l'entreprise;

3° compte un nombre d'affiliés cotisants représentant au moins dix pour cent des membres du personnel de l'entreprise.

Le contrôle de la représentativité des organisations syndicales est exercée par la commission visée à l'article 9 de l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 5 avril 1984 organisant les relations sociales dans les organismes d'intérêt public relevant de la Communauté française;

4° il est nommé un suppléant pour chaque membre de la commission paritaire.

§ 3. La commission paritaire est présidée par le président du Conseil d'administration; le président dispose d'une voix consultative. Elle se réunit sur convocation de son président, soit à son initiative, soit chaque fois que demande en est faite par l'administrateur général ou par au moins la moitié des délégués représentant le personnel de l'entreprise.

Elle peut créer des sous-commissions pour traiter de compétences précises.

§ 4. La commission paritaire ne peut délibérer que si la moitié au moins des membres de chaque délégation patronale et syndicale est présente. Si ce quorum n'est pas atteint, une nouvelle réunion est convoquée endéans les quinze jours. La commission peut alors délibérer valablement si la moitié de ses membres est présente.

Sans préjudice du § 6, elle émet, à la majorité simple des voix exprimées, des avis qu'elle transmet au Conseil d'administration.

§ 5. Dans les trois mois de l'entrée en vigueur du présent décret, la commission paritaire désigne à l'unanimité des voix exprimées un conciliateur social et son suppléant dont la mission est de rechercher les points de convergence permettant la poursuite des négociations en cas de désaccord persistant sur les points soumis à la négociation, à la consultation ou à l'avis de la commission paritaire conformément au § 1er, 1° à 3° et 7°.

Si, à l'issue du délai prescrit à l'alinéa précédent, l'unanimité n'a pu être acquise, la commission paritaire désigne le conciliateur social et son suppléant à la majorité simple des voix exprimées.

Le conciliateur et son suppléant ne présenteront aucun lien de subordination directe avec l'entreprise, avec le Gouvernement ou avec des organisations syndicales. Ils seront désignés par priorité parmi les conciliateurs sociaux relevant du ministère fédéral de l'Emploi et du Travail compétent en matière de conventions collectives.

La commission paritaire pourra requérir, à la majorité simple, l'intervention du conciliateur social dont la mission s'achèvera au plus tard deux mois après la décision de la commission paritaire de le saisir. A l'issue de sa mission, il établira un rapport qu'il transmettra à la commission paritaire. Les commissaires du Gouvernement en informent immédiatement le Gouvernement.

Pour les matières visées à l'article 19, § 1er, 2° et 7°, le conciliateur social est saisi d'office, si les majorités spéciales *ad hoc* visées au § 6 requises à la commission paritaire n'ont pu être établies, à l'expiration d'un délai de trois mois, renouvelable deux fois à la demande d'au moins une des parties, prenant cours à partir de la réunion de la commission paritaire où la proposition a été déposée.

§ 6. Pour les matières visées à l'article 19, § 1er, 2°, la commission paritaire émet ses avis à la majorité des 2/3 des voix exprimées. Ces avis lient le Conseil d'administration. Si cette majorité n'a pu être réunie, et après l'expiration d'un délai de deux mois prenant cours à partir du jour où le conciliateur social a été saisi conformément au § 5 et en l'absence de conciliation, le Conseil d'administration a la faculté d'adopter ladite proposition sans l'avis de la commission paritaire.

Pour les matières visées à l'article 19, § 1er, 7°, la commission paritaire émet ses avis à l'unanimité des voix exprimées. Ces avis lient le Conseil d'administration.

§ 7. Le Gouvernement est habilité à conclure un accord de coopération avec d'autres entités fédérées portant, lorsque celles-ci auront constitué au moins une entreprise publique autonome, sur la création d'une commission paritaire ' entreprise publique ' commune.

Celle-ci sera compétente pour examiner sur recours les propositions déposées à la commission paritaire interne à l'entreprise en vertu du § 1er ci-dessus. L'accord de coopération déterminera la composition, les compétences et le fonctionnement de la commission paritaire ' entreprise publique '.

Les dispositions des §§ 5 et 6 ci-dessus, relatives au conciliateur social, seront inapplicables de plein droit le jour de l'entrée en vigueur de l'accord de coopération. »

B.1.3. Les articles 20 et « 29 » (trentième article) du décret du 19 décembre 2002 modifiant le décret du 14 juillet 1997 précité qui font l'objet du recours ont trait à la désignation des représentants des organisations syndicales siégeant à la commission paritaire de la R.T.B.F. Ils disposent :

« Art. 20. L'article 19, § 2, 3°, du même décret est remplacé par la disposition suivante :

' 3° de huit délégués élus par l'ensemble des membres effectifs du personnel de l'entreprise.

Les candidats délégués sont présentés par les organisations représentatives du personnel. Est considérée comme organisation représentative du personnel, l'organisation syndicale :

a) affiliée à une organisation inter-professionnelle représentative des travailleurs constituée sur le plan national, représentée au conseil national du travail;

b) qui défend les intérêts de toutes les catégories du personnel de l'entreprise;

c) compte un nombre d'affiliés représentant au moins un certain pourcentage des membres du personnel de l'entreprise. Ce pourcentage minimum est arrêté par le Gouvernement.

Le contrôle de représentativité des organisations syndicales est exercé par la commission visée à l'article 9 de l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 5 avril 1984 organisant les relations sociales dans les organismes d'intérêt public relevant de la Communauté française.

Sans préjudice de l'application de la législation sociale, la candidature aux élections de délégués du personnel et le mandat de délégué ne peuvent entraîner ni préjudices, ni

avantages spéciaux pour celui qui la présente ou qui l'exerce. Le conseil d'administration arrête les modalités de cette disposition sur proposition de la commission paritaire. ' »

« Art. ' 29 ' [trentième article]. En dérogation de l'article 19, § 2, du décret 14 juillet 1997 portant statut de la RTBF modifié par le présent décret et jusqu'aux premières élections visées à l'article 17 du présent décret :

1° la commission paritaire est composée :

a) du président du conseil d'administration;

b) de l'administrateur général et de huit personnes désignées par le conseil d'administration sur proposition de l'administrateur général parmi celles qui exercent des fonctions de direction au sein de l'entreprise, après consultation des directeurs généraux;

c) de neuf délégués représentant le personnel de l'entreprise;

2° les neuf délégués visés sous 1°, c) sont présentés par les organisations syndicales représentatives;

3° chacune des organisations syndicales représentatives a au minimum un représentant;

4° chaque organisation syndicale représentative veille, lorsqu'elle a plus d'un représentant, à ce qu'une représentation équilibrée du personnel émanant des centres régionaux de production soit assurée;

5° est considérée comme représentative du personnel de l'entreprise, l'organisation syndicale :

a) affiliée à une organisation syndicale représentée au Conseil national du travail;

b) qui défend les intérêts de toutes les catégories du personnel de l'entreprise;

6° les délégations patronale et syndicale peuvent chacune se faire accompagner d'un expert. »

Quant à la recevabilité du recours

B.1.4. Dans son mémoire en réplique, le Syndicat libre de la fonction publique (S.L.F.P.) met en cause la recevabilité de la requête en faisant valoir qu'elle est déposée par le bureau exécutif communautaire du sous-secteur « R.T.B.F. » de la requérante (alors que la requête

engage celle-ci dans son ensemble) et que les statuts de la requérante n'ont pas été déposés au dossier.

B.1.5.1. Aux termes de l'article 20, e, 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 ».

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 devait avoir été préalablement mandatée par le « Bureau exécutif de la Centrale ou du secteur, selon le cas ».

La partie requérante a joint à son recours un extrait du procès-verbal de la réunion du bureau exécutif communautaire du sous-secteur « R.T.B.F. » du 18 juin 2003, dont il résulte que A. Poitoux, secrétaire communautaire, a été mandaté pour représenter la C.G.S.P. dans cette affaire.

B.1.5.2. Dès lors que les dispositions en cause ont trait à la R.T.B.F. et qu'elles relèvent, par leur objet, du domaine de compétence particulier du sous-secteur « R.T.B.F. », il n'est pas contraire aux statuts de la C.G.S.P., compte tenu des décisions relatives à la création de secteurs ou de sous-secteurs, que A. Poitoux ait été mandaté par le bureau exécutif du sous-secteur « R.T.B.F. » pour représenter la C.G.S.P.

B.1.6. Le Gouvernement de la Communauté française et le S.L.F.P. estiment, dans leur mémoire en réplique, que l'intérêt de la requérante n'est pas justifié, les dispositions attaquées ne lui causant pas de grief.

B.1.7.1. La C.G.S.P., en sa qualité d'organisation syndicale représentative, justifie par ailleurs de l'intérêt requis à demander l'annulation d'un décret qui modifie les conditions auxquelles les organisations syndicales sont jugées représentatives, même si cette modification ne présente d'autre inconvénient pour elle que de conduire à admettre la représentativité d'organisations rivales.

B.1.7.2. L'exception d'irrecevabilité soulevée par les intervenants est rejetée.

Quant au fond

B.2. Les moyens sont pris de la violation des articles 10 et 11, lus au regard des articles 23 et 27, de la Constitution, ainsi que de la Convention n° 151 concernant la protection du droit d'organisation et les procédures de détermination des conditions d'emploi dans la fonction publique, adoptée à Genève, le 27 juin 1978, par la Conférence internationale du travail et approuvée par la loi du 4 avril 1991 (particulièrement de son article 5).

Quant aux premier et deuxième moyens

B.3. La requérante estime que les articles 20 et « 29 » (trentième article) du décret attaqué traitent de manière identique des organisations syndicales se trouvant dans des situations essentiellement différentes : les unes, telle la C.G.S.P., requérante, auraient établi leur représentativité réelle en participant au comptage de leurs affiliés cotisants prévu par l'article 19 du décret du 14 juillet 1997 dans sa rédaction initiale (qui exigeait, notamment, qu'une organisation syndicale compte, pour pouvoir être considérée comme représentative, un nombre d'affiliés cotisants représentant au moins dix pour cent des membres du personnel), alors que le S.L.F.P., n'ayant jamais participé à ce comptage, n'aurait jamais établi qu'il répondait à cette exigence précise. Or, ces organisations syndicales pourraient, l'une et l'autre, se prévaloir du régime de représentativité organisé par les dispositions en cause : en régime organique, l'article 20, visé par le premier moyen, prévoit un comptage et un seuil de représentativité mais habilite si largement le Gouvernement à fixer celui-ci qu'il n'est pas exclu que des organisations comptant un nombre extrêmement réduit d'affiliés puissent prétendre au statut d'organisation syndicale représentative; en régime transitoire, jusqu'à l'élection, par les membres du personnel, des candidats présentés par les organisations syndicales représentatives, l'article « 29 » (trentième article), visé par les deux moyens, porte

de huit à neuf le nombre de représentants syndicaux à la commission paritaire en prévoyant que les organisations syndicales affiliées à une organisation représentée au Conseil national du travail (C.N.T.) y compteront au moins un représentant, sans prévoir d'exigence relative à leur nombre d'affiliés.

B.4. Selon les travaux préparatoires, le décret attaqué poursuit, en matière de relations sociales, un double objectif.

D'une part, il entend garantir la mise en œuvre des élections sociales prévues par le décret du 14 juillet 1997 :

« Quant à la commission paritaire, au regard des missions qui incombent à celle-ci, il convient de modifier les modalités de représentation du personnel en son sein. En effet, le texte [décret] du 14 juillet 1997 portant statut de la RTBF, bien qu'il prévoie la mise en œuvre d'élections sociales, n'entraîne aucunement l'obligation de les organiser. Depuis l'adoption de cette disposition en 1997, il n'y a jamais eu d'élections sociales au sein de la RTBF. Dans ce contexte, c'est le système de base prévu par l'article 19, § 2, 3°, qui s'applique. Dès lors, la représentativité des membres du personnel est assurée par un mécanisme de présentation des délégués par les organisations syndicales.

Afin d'assurer une meilleure représentativité du personnel au sein de la commission paritaire, le présent décret a pour objet de rendre obligatoires les élections sociales. » (*Doc.*, Parlement de la Communauté française, 2002-2003, n° 344/1, p. 2)

D'autre part, il entend élargir les compétences de la commission paritaire à la négociation et à la concertation portant sur les mesures qui intéressent le personnel et relèvent, non pas du conseil d'administration de la R.T.B.F., mais de l'autorité politique exerçant sa tutelle sur celle-ci :

« [L'article 19 du décret du 14 juillet 1997, dans sa version initiale,] institue une Commission paritaire composée d'une part d'une délégation patronale et d'autre part d'une délégation syndicale. Cette commission est notamment compétente pour la négociation du statut du personnel.

Toutefois, cette instance n'a de légitimité et de compétence que lorsque le conseil d'administration est seul compétent pour prendre les décisions.

Et d'autres termes, lorsqu'une décision prise par le conseil d'administration seul est sans effet juridique si des lois, décrets ou arrêtés ne sont pas votés, aucun espace de dialogue officiel n'est prévu pour permettre aux parties concernées d'émettre un avis à l'égard des autorités compétentes.

En effet, les anciens comités de négociation et de concertation créés par l'arrêté du 5 avril 1984 (modifié le 15 mars 1985) organisant les relations sociales dans les organismes d'intérêt public relevant de Communauté française ont été supprimés au sein de la RTBF lors du vote, en 1997, du nouveau décret portant statut de la RTBF, parce qu'il avait probablement été estimé que la RTBF en tant qu'entreprise publique autonome n'avait plus besoin de cet espace de discussion.

Ainsi, les dispositions du décret de 1997 traitant des relations syndicales se substituent à l'arrêté de l'exécutif de la Communauté française du 5 avril 1984.

Force est toutefois de constater, au regard de la pratique, qu'il convient de prévoir une instance permettant la rencontre des représentants syndicaux, de la direction et du Gouvernement, représenté par son ministre de l'audiovisuel, préalablement à la prise d'actes législatifs ou réglementaires susceptibles de concerner les parties en présence. » (*ibid.*, p. 3)

A cette fin, l'article 21 du décret attaqué modifie l'article 19, § 2, du décret du 14 juillet 1997 pour prévoir, dans les cas qu'il vise, la présence au sein de la commission paritaire du Ministre ayant l'audiovisuel dans ses attributions.

B.5. Il y a lieu d'observer, d'une manière générale, que dans la perspective du second de ces objectifs, il n'est pas dépourvu de pertinence que des organisations syndicales fassent partie d'une organisation interprofessionnelle constituée sur le plan national, c'est-à-dire défendant également les intérêts de toutes les catégories du personnel. Leur présence est en effet de nature à garantir que, lors de l'adoption de décisions relevant des autorités politiques de tutelle, qui sont elles-mêmes représentées, notamment, dans les comités généraux de négociation créés par la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités, il soit tenu compte non seulement des intérêts du personnel de la R.T.B.F. mais aussi de ceux des travailleurs en général et, notamment, des agents de l'ensemble des services publics.

B.6. Dans le régime organique (article 20 du décret attaqué, modifiant l'article 19 du décret du 14 juillet 1997), les conditions de la représentativité ne peuvent être appréciées sans égard à la fonction toute nouvelle que la modification introduite par le décret attaqué confère à la notion même de représentativité. Dans le système ancien, en effet, les membres de la commission paritaire représentant le personnel de l'entreprise étaient à proprement parler

désignés par des organisations; dans le nouveau, ils sont élus par l'ensemble des membres effectifs du personnel de l'entreprise, sur présentation par les organisations.

Il se conçoit que le législateur subordonne le droit de présenter des candidats à une élection à certaines conditions; mais dès lors que le principe démocratique de l'élection des représentants par les représentés est adopté, de telles conditions peuvent difficilement être critiquées comme trop larges. En revanche, le filtre de la représentativité remplit une fonction essentielle lorsqu'il s'agit de désigner les organisations qui, en lieu et place du personnel, sont habilitées à désigner elles-mêmes les représentants de celui-ci. La représentativité étant la condition d'un pouvoir beaucoup plus déterminant et plus direct dans un système de désignation directe que dans un système d'élection, il n'est pas déraisonnable qu'elle soit conçue selon des critères moins exigeants dans ce dernier cas que dans le premier.

B.7.1. Quant à l'article « 29 » (trentième article), l'absence de seuil de représentativité dans le régime transitoire est présentée dans les travaux parlementaires comme résultant du souci du législateur de permettre à chaque organisation syndicale représentative d'avoir la possibilité de démontrer sa capacité d'action dans l'attente des élections sociales :

« Afin de laisser la chance à chaque organisation syndicale de remplir les conditions de représentativité nécessaires pour participer aux élections des délégués représentant le personnel de l'entreprise, il est prévu d'intégrer dans la commission paritaire, à titre transitoire, au moins un représentant de chaque organisation syndicale de sorte qu'elles aient la possibilité de démontrer leur capacité d'action à l'égard du personnel. C'est pourquoi la disposition de l'article 29 vise à ce que la composition de la commission paritaire soit augmentée, jusqu'à la tenue des premières élections sociales, d'un délégué par organisation syndicale représentative et non représentée à la date d'entrée en vigueur du présent décret. » (*Doc.*, Parlement de la Communauté française, 2002-2003, n° 344/1, p. 8)

Cette même absence de seuil est présentée par la requérante comme traduisant en réalité le souci de favoriser une organisation déterminée.

Quoi qu'il en soit, la mesure prise est adéquate à l'objectif déclaré et celui-ci n'est pas déraisonnable. En outre, si les conditions auxquelles est subordonnée la présence des délégués

d'une organisation au sein d'une commission paritaire sont toujours susceptibles d'être critiquées comme trop larges ou trop strictes, il convient de rappeler que du point de vue de la liberté syndicale et du droit de négociation collective, fondamentaux en la matière, l'exclusion est en principe plus difficile à justifier que l'admission. Ce qui est primordial est qu'aucune partie substantielle du personnel de la R.T.B.F. ne soit privée de représentation.

B.7.2. Il est vrai que le nombre des affiliés constitue un indice pertinent (mais non le seul car les élections sociales ne le seraient pas moins) de la confiance du personnel représenté dans les organisations qui le représentent et qu'en conséquence, l'abandon, pour le système transitoire, de la règle des 10 p.c. représente un abaissement des exigences. Toutefois, ce changement de politique ne saurait constituer une violation des articles 10 et 11 de la Constitution si la politique nouvelle n'institue pas un traitement discriminatoire en lui-même.

En l'espèce, la discrimination alléguée consisterait à traiter également des organisations dont certaines sont réellement représentatives et une autre non. La partie requérante peut estimer que pour cette dernière les indices de représentativité réelle sont ténus. Mais elle ne démontre pas pour autant une non-représentativité à ce point marquée qu'en dépit de la considération exposée au B.5, cette organisation rivale ne puisse raisonnablement se voir reconnaître le droit de désigner ne fût-ce qu'un seul des neuf représentants du personnel que comptera la commission paritaire durant la phase transitoire.

B.8. Les moyens ne peuvent être accueillis.

Quant au troisième moyen

B.9. La partie requérante reproche en particulier à l'article 20 du décret attaqué d'habiliter le Gouvernement à fixer le seuil de représentativité prévu par le régime organique

et de lui permettre ainsi de favoriser une organisation syndicale déterminée qui ne compterait qu'un nombre réduit d'affiliés au sein de la R.T.B.F.

B.10. Pour les raisons indiquées au B.6, la condition dite de représentativité ne remplit pas la même fonction dans le régime organique que s'il s'agissait d'habiliter les organisations qui remplissent cette condition à désigner elles-mêmes, directement, les membres de la représentation du personnel. En outre, de ce que le législateur décrétole s'est abstenu de préciser dans le décret lui-même les critères de représentativité que le Gouvernement devrait appliquer, il ne pourrait être déduit qu'il l'aurait implicitement autorisé à méconnaître le principe d'égalité et de non-discrimination. Si large soit-elle, l'habilitation donnée au Gouvernement par l'article 2 ne lui permet en aucune façon de déroger au principe selon lequel, lorsqu'une norme établit une différence de traitement entre certaines catégories de personnes, celle-ci doit se fonder sur une justification objective et raisonnable qui s'apprécie par rapport au but et aux effets de la norme considérée. C'est au juge administratif qu'il appartient d'annuler la décision par laquelle le Gouvernement aurait fixé un seuil de représentativité en se fondant sur une conception illégale ou discriminatoire de la notion de représentativité.

Il s'ensuit que le procès d'intention fait par la requérante lorsqu'elle affirme que la mesure attaquée tend à favoriser une organisation déterminée ne peut suffire, fondé ou non, à démontrer le caractère discriminatoire de l'habilitation donnée au Gouvernement.

B.11. En s'abstenant de fixer dans le décret le critère de représentativité en cause, le législateur a pris une mesure qui n'est pas incompatible avec les dispositions invoquées par le moyen.

B.12. Le moyen ne peut être accueilli.

B.13. Les moyens ne tirent pas des dispositions de droit international qu'ils invoquent d'autres arguments que ceux qui ont été examinés plus haut.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le 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 26 mai 2004.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior