

Numéro du rôle : 4076
Arrêt n° 142/2007 du 22 novembre 2007

A R R E T

En cause : le recours en annulation de l'article 8, 1° et 2°, de la loi du 1er mai 2006 modifiant la loi du 11 juillet 1978 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats du personnel militaire, introduit par la Centrale générale du personnel militaire et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée du président M. Melchior, des juges P. Martens, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen et J.-P. Moerman, et, conformément à l'article 60*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989, du président émérite A. Arts, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président émérite A. Arts,

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 novembre 2006 et parvenue au greffe le 28 novembre 2006, un recours en annulation de l'article 8, 1° et 2°, de la loi du 1er mai 2006 modifiant la loi du 11 juillet 1978 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats du personnel militaire (publiée au *Moniteur belge* du 29 mai 2006) a été introduit par la Centrale générale du personnel militaire, dont le siège est établi à 1030 Bruxelles, avenue du Suffrage Universel 85, Philip Hinderyckx, demeurant à 8310 Assebroek, Kriekenstraat 32, et Anton Rijnders, demeurant à 3930 Hamont-Achel, Mulk 146.

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

A l'audience publique du 19 septembre 2007 :

- ont comparu :
 - . Me C. Flamend, avocat au barreau de Bruxelles, pour les parties requérantes;
 - . le capitaine V. De Saedeleer, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs E. De Groot et J.-P. Moerman ont fait rapport;
- les parties précitées ont été entendues;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *En droit*

- A -

Quant à la recevabilité

A.1.1. La première partie requérante, la Centrale générale du personnel militaire (ci-après : CGPM), expose qu'elle est une union professionnelle agréée en tant qu'organisation syndicale par arrêté royal du 17 décembre 1990 et considérée par la Commission de contrôle comme représentative. D'après l'article 4 de ses statuts, elle se donne pour but de défendre les intérêts de toutes natures de ses membres et de mener toutes les actions nécessaires pour défendre la place du militaire dans la Nation.

Elle fait valoir que dès lors qu'elle agit en annulation de dispositions qui ont pour effet d'affecter ses prérogatives, elle doit être assimilée à une personne morale pour l'application de l'article 2, 2°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989.

Elle explique avoir été contrainte de modifier l'article 2 de ses statuts en raison de la modification législative qu'elle attaque, en ce sens que désormais, les militaires de toutes les catégories et les militaires retraités des cadres actifs peuvent en être membres, alors qu'auparavant, tous les militaires et anciens militaires pouvaient être membres. En conséquence, elle a dû exclure un certain nombre de ses membres, subissant une perte d'effectifs et une perte financière.

Elle fait valoir en outre que les intérêts collectifs de ses membres sont affectés directement et défavorablement par la disposition attaquée.

A.1.2.1. Le Conseil des ministres soulève une première exception d'irrecevabilité du recours pour cause d'incapacité à agir dans le chef de la première partie requérante. Il estime que la disposition attaquée ne porte nullement atteinte aux prérogatives ou aux statuts de la CGPM, puisque l'article 2 de ses statuts était, au moment de l'introduction du recours, conforme à cette disposition.

A.1.2.2. La CGPM répond que la disposition attaquée est entrée en vigueur au jour de sa publication au *Moniteur belge*, soit le 29 mai 2006. Le recours en annulation auprès de la Cour constitutionnelle n'étant pas suspensif, elle a été obligée de modifier ses statuts pour se conformer à la loi en vigueur et ne pas risquer de perdre son agrément en tant qu'organisation syndicale reconnue. Elle ajoute qu'en cas d'annulation de la disposition attaquée, elle rétablira immédiatement l'ancienne version de l'article 2 de ses statuts.

A.1.3.1. Le Conseil des ministres soulève une deuxième exception d'irrecevabilité du recours pour cause d'absence d'intérêt à agir dans le chef de la première partie requérante. Il estime que la CGPM ne possède pas d'intérêt actuel au recours, puisque la disposition attaquée est compatible avec ses statuts actuels. Il en conclut que la disposition en cause n'occasionne aucun préjudice à la requérante.

En ordre subsidiaire, il constate que la disposition attaquée n'avait pas pour conséquence d'obliger la CGPM à modifier ses statuts. En effet, l'article 12, 1^o, de la loi du 11 juillet 1978 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats du personnel militaire a pour objet d'imposer des conditions minimales quant aux membres des organisations syndicales, mais il n'impose pas que celles-ci se limitent à défendre uniquement les intérêts des militaires de toutes catégories, des militaires retraités et de leurs ayants droit. Il en découle que les organisations syndicales visées par cette disposition peuvent encore défendre les intérêts des anciens militaires.

A.1.3.2. La CGPM répond au premier argument en renvoyant à sa réponse à l'exception d'irrecevabilité pour cause d'incapacité à agir (A.1.2.2).

Au sujet du deuxième argument du Conseil des ministres concernant son manque d'intérêt au recours, la CGPM répond qu'il est évident qu'une organisation syndicale ne peut et ne doit défendre que les intérêts de ses membres. Dès lors que les anciens militaires ne peuvent plus faire partie de ses membres, elle ne peut plus défendre leurs intérêts, bien qu'elle soit pour cela fort bien placée. Elle estime qu'il est dès lors évident que la disposition en cause porte atteinte à ses intérêts.

A.2.1. Philip Hinderyckx, deuxième requérant, expose qu'il est militaire depuis le 3 novembre 1981 et a acquis le grade de premier maître chef dans la Force navale. Il a été mis à disposition de la police locale depuis le 3 avril 2006, conformément à la loi du 16 juillet 2005 instituant le transfert de certains militaires vers un employeur public. En raison de la disposition attaquée, il se voit privé du droit de demeurer à l'avenir membre de l'organisation syndicale de son choix.

A.2.2. Anton Rijnders, troisième requérant, a été en service dans les forces armées à partir du 1^{er} février 1971. Il a été destitué d'office par arrêté ministériel le 26 février 2004, de sorte qu'il est un ancien militaire, mais pas un militaire retraité. Il est privé, par la disposition attaquée, du droit de faire partie de l'organisation syndicale CGPM.

A.2.3. Le Conseil des ministres estime que le recours est également irrecevable dans le chef des deuxième et troisième requérants. En effet, la disposition attaquée concerne uniquement l'agrément et le retrait d'agrément des syndicats. Les deuxième et troisième requérants n'étant pas des organisations syndicales, ils ne possèdent aucun intérêt direct et personnel à l'annulation de la disposition.

En ordre subsidiaire, le Conseil des ministres relève que le deuxième requérant a été réintégré dans les forces armées le 8 janvier 2007, de sorte qu'il peut encore faire partie de l'organisation syndicale de militaires de son choix.

A.2.4. Les deuxième et troisième requérants maintiennent que la disposition attaquée les empêche de faire partie de l'organisation syndicale de leur choix, ce qui porte atteinte à leurs intérêts.

Le deuxième requérant répond en outre que s'il est exact qu'il a réintégré l'armée à partir de janvier 2007, il a depuis début avril 2007 à nouveau perdu la qualité de militaire en reprenant un stage dans les services de police.

Quant au fond

A.3. Les requérants prennent un moyen unique de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution par l'article 8, 1° et 2°, de la loi du 1er mai 2006 modifiant la loi du 11 juillet 1978 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats du personnel militaire.

A.4.1. La CGPM expose que l'article 8, 1° et 2°, de la loi du 1er mai 2006 précitée crée une différence de traitement entre elle et les autres syndicats, affichant une couleur politique, qui ne sont soumis à aucune restriction sur le plan du statut de leurs membres, alors qu'elle-même a dû exclure de nombreux membres, à savoir tous ceux qui, indépendamment de la durée de leur carrière militaire, ne sont plus en service actif mais ne sont pas encore retraités. Elle estime qu'il n'existe aucune justification raisonnable pour cette différence.

A.4.2. Elle fait valoir par ailleurs que la disposition qu'elle attaque crée aussi une différence de traitement injustifiée entre les membres du personnel militaire dont elle défend les intérêts, dans la mesure où tous les militaires, y compris les anciens militaires qui ne sont pas retraités, peuvent s'affilier à un syndicat affichant une couleur politique, mais que seuls les militaires retraités et ceux qui sont en service actif peuvent désormais s'affilier au syndicat indépendant qu'est la CGPM.

A.4.3. La CGPM ajoute que le préjudice qu'elle subit du fait de la disposition attaquée augmentera de façon considérable à l'avenir, avec la réforme de l'armée belge actuellement en préparation. Un nouveau statut est en effet proposé, ouvrant aux militaires une carrière mixte, ce qui aura pour effet d'augmenter le nombre d'anciens militaires qui ne seront pas encore retraités. Toutes ces personnes ne pourront être membres de la CGPM, ce qui signifiera un préjudice important pour elle.

A.5. Le deuxième requérant fait valoir qu'en perdant la qualité de militaire en raison de son passage aux services de police, il n'aura plus la possibilité de rester membre de la CGPM. Il estime qu'il n'y a aucune justification raisonnable à cette exclusion alors que les militaires en service actif et les militaires retraités peuvent en faire partie, considérant le fait que ses intérêts sont de toute façon fixés en majeure partie par les décisions du ministère de la Défense, notamment sur le plan de la pension.

A.6. Le troisième requérant expose qu'il a attaqué sa destitution devant le Conseil d'Etat, mais qu'en raison de la disposition attaquée, il n'a plus droit à l'assistance de son syndicat, qui ne peut plus le considérer comme un de ses membres. Il fait valoir qu'il s'agit d'une discrimination inadmissible entre lui et les militaires qui sont soit en service actif, soit retraités.

A.7. Le Conseil des ministres expose que l'objectif de la disposition attaquée est de limiter la notion d'« ancien militaire » aux militaires retraités. Il estime qu'il ne peut être jugé discriminatoire que le législateur ait exigé des syndicats professionnels qu'ils accueillent comme membres exclusivement des militaires et des militaires retraités, et qu'il n'ait pas exigé la même chose des organisations syndicales politiques, parce que ces dernières se trouvent dans une situation spécifique qui n'est pas comparable avec celle des organisations professionnelles, dont la tâche consiste exclusivement en la défense des intérêts des militaires. Il renvoie à cet égard à l'arrêt n° 148/2003 du 19 novembre 2003.

A.8. Le Conseil des ministres considère que le législateur pouvait raisonnablement n'admettre à l'agrément en tant que syndicat professionnel de militaires que les organisations qui ne comptent parmi leurs membres que des militaires ou des militaires pensionnés. Le législateur a en effet clairement voulu éviter que des militaires qui ont volontairement quitté l'armée ou qui en ont été exclus, et qui en conséquence n'ont plus de lien réel, ou même plus de lien du tout avec l'armée, puissent continuer à faire partie de syndicats de militaires.

A.9. Les requérants relèvent une contradiction flagrante dans l'argumentation du Conseil des ministres lorsqu'il affirme, d'une part, que les organisations syndicales peuvent encore défendre les intérêts des anciens militaires, et, d'autre part, que le législateur a pu raisonnablement vouloir éviter que des anciens militaires fassent partie d'organisations syndicales professionnelles de militaires.

Ils estiment que l'exclusion des anciens militaires des membres des syndicats professionnels de militaires est inacceptable parce que ceux-ci ont à négocier les conséquences du statut d'ancien militaire, notamment sur le plan de la pension future, des indemnités de réparation, du statut de vétéran, etc. Ils réfutent dès lors l'argument selon lequel les anciens militaires n'auraient plus de lien avec l'armée.

- B -

Quant à la recevabilité du recours

B.1.1. La première partie requérante, la Centrale générale du personnel militaire (CGPM), est un syndicat sectoriel professionnel qui se donne pour buts de défendre les intérêts de toutes natures de ses membres et de mener toutes les actions nécessaires pour défendre la place du militaire dans la Nation.

B.1.2. En principe, une association de fait, en l'espèce une organisation syndicale, n'a pas la capacité requise pour introduire un recours en annulation auprès de la Cour. Il en va toutefois autrement lorsqu'elle agit dans des matières pour lesquelles elle est légalement reconnue comme formant une entité juridique distincte et que, alors qu'elle est légalement associée en tant que telle au fonctionnement de services publics, les conditions mêmes de son association à ce fonctionnement sont en cause. Lorsqu'elle agit en annulation de dispositions qui ont pour effet d'affecter ses prérogatives, une telle organisation doit être assimilée à une personne pour l'application de l'article 2, 2^o, de la loi spéciale du 6 janvier 1989.

B.1.3. La disposition attaquée, qui modifie les conditions auxquelles les organisations syndicales de militaires sont agréées par le Roi, affecte les modalités de l'association de la partie requérante au fonctionnement de services publics, de sorte qu'elle dispose de la capacité requise pour en demander l'annulation.

B.2.1. Selon le Conseil des ministres, le recours serait irrecevable parce que les requérants n'auraient pas intérêt à l'annulation de la disposition qu'ils attaquent.

B.2.2. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme attaquée.

B.2.3. L'article 8, 1° et 2°, de la loi du 1er mai 2006 a eu pour effet d'obliger la première partie requérante à exclure une partie de ses membres afin de répondre aux nouvelles conditions mises par la loi à l'agrément et de conserver celui-ci. En cas d'annulation, elle pourra à nouveau modifier ses statuts de façon à réintégrer parmi ses membres les personnes qu'elle avait été contrainte d'exclure. En conséquence, elle est directement et défavorablement affectée par la disposition en cause.

B.2.4. L'exception d'irrecevabilité est rejetée.

B.3. Dès lors que la première partie requérante justifie d'un intérêt au recours, il n'y a pas lieu d'examiner si les deux autres requérants justifient eux aussi d'un intérêt.

Quant au fond

B.4.1. L'article 8, 1° et 2°, de la loi du 1er mai 2006 remplace, à l'article 12, alinéa 1er, 1° et 5°, a), de la loi du 11 juillet 1978 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats du personnel militaire, les mots « anciens militaires » par les mots « militaires retraités ».

B.4.2. L'article 12 de la loi du 11 juillet 1978 précitée, ainsi modifié, dispose :

« Sont agréés par le Roi, les syndicats :

1° qui défendent les intérêts de toutes les catégories de militaires ou des militaires retraités ou de leurs ayants droit;

2° qui exercent leur activité sur le plan national;

3° dont les buts ne constituent pas une entrave au fonctionnement des forces armées;

4° qui ne sont liés, sous aucune forme, à un autre syndicat agréé en application du présent article;

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 militaires retraités;

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) se sont fait connaître au ministre de la Défense par l'envoi, par pli recommandé à la poste, d'une copie de leurs statuts et de la liste de leurs dirigeants responsables. L'agrément ne leur est maintenu que s'ils portent à la connaissance du ministre, dans les trois mois, les modifications apportées à leurs statuts ou à la liste de leurs dirigeants responsables.

Le Roi décide de retirer l'agrément d'un syndicat s'il est constaté qu'il ne répond plus à une ou à plusieurs conditions fixées à l'alinéa 1er.

Le Roi fixe la procédure d'agrément et de retrait d'agrément ».

B.5.1. Par la disposition en cause, le législateur oblige les syndicats professionnels de militaires qui souhaitent obtenir ou conserver l'agrément à n'admettre comme membres que les militaires en service actif et les militaires retraités. Jusqu'à l'entrée en vigueur de cette disposition, ils pouvaient également compter parmi leurs membres les anciens militaires, c'est-à-dire les personnes qui avaient été militaires, qui ne l'étaient plus pour des raisons diverses, notamment parce qu'elles avaient poursuivi leur carrière hors des forces armées, et qui n'étaient pas encore pensionnées.

B.5.2. Par la diminution du nombre des membres des syndicats professionnels de militaires agréés qui en découle, l'article 8, 1° et 2°, de la loi du 1er mai 2006 cause indirectement un affaiblissement des syndicats professionnels de militaires. Les syndicats interprofessionnels, affiliés à un syndicat représenté au Conseil national du travail, ne se voient pas imposer de mesure équivalente.

B.6. Les travaux préparatoires relatifs à la disposition en cause n'expliquent pas pour quels motifs le législateur a décidé de limiter l'application de la notion d'anciens militaires aux seuls militaires retraités pour les syndicats professionnels uniquement.

En ne permettant pas aux syndicats professionnels de compter parmi leurs membres des anciens militaires qui ne sont pas des militaires retraités, sous peine de perdre leur agrément, alors que les syndicats interprofessionnels peuvent accueillir les anciens militaires sans aucune restriction, la disposition en cause crée une différence de traitement entre syndicats et anciens militaires, selon qu'ils souhaitent s'affilier à un syndicat professionnel ou à un syndicat interprofessionnel.

B.7. Ainsi que la Cour l'a constaté dans son arrêt n° 148/2003, les missions spécifiques confiées à l'armée participent à la réalisation d'objectifs d'intérêt général, et, par conséquent, certaines contraintes peuvent être imposées à ceux qui ont choisi une carrière militaire. Le caractère professionnel d'un syndicat de militaires justifie que des conditions lui soient imposées quant à la qualité de ses membres. Cette spécificité n'est toutefois pas pertinente pour justifier qu'il soit imposé aux syndicats professionnels de militaires, s'ils veulent conserver leur agrément, d'exclure une partie des membres dont ils défendaient jusqu'à présent les intérêts, alors qu'aucune condition comparable n'est imposée aux organisations affiliées à un syndicat représenté au Conseil national du travail.

En effet, les anciens militaires ne perdent pas forcément tout contact avec l'armée, puisque certains aspects de leur statut, certains avantages sociaux, notamment les pensions de réparation ainsi que les pensions de retraite dont ils pourront bénéficier à l'avenir, sont réglés par les dispositions adoptées après négociation entre l'autorité et les syndicats représentant le personnel des forces armées. Dès lors, bien qu'ils ne soient plus militaires en service actif, les anciens militaires n'en demeurent pas moins concernés par l'action menée par les syndicats professionnels de militaires.

Par ailleurs, les militaires retraités peuvent être affiliés au syndicat professionnel de militaires de leur choix. La plupart des anciens militaires ayant vocation à devenir des militaires retraités lorsqu'ils atteignent l'âge de la pension, ils pourront à ce moment à nouveau être affiliés au syndicat professionnel militaire de leur choix. On n'aperçoit pas pour quel motif ils ne pourraient maintenir cette affiliation entre le moment où ils quittent l'armée pour poursuivre leur carrière hors de celle-ci et le moment où ils seront pensionnés.

B.8. Il découle de ce qui précède que la différence de traitement créée par la disposition n'est pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

Par ces motifs,

la Cour,

annule l'article 8, 1° et 2°, de la loi du 1er mai 2006 modifiant la loi du 11 juillet 1978 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats du personnel militaire.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, à l'audience publique du 22 novembre 2007, par le président M. Bossuyt en remplacement du président émérite A. Arts, légitimement empêché.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt