



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 35/2025  
du 27 février 2025  
Numéro du rôle : 8145**

*En cause* : la question préjudicielle relative à l'article 8, § 1er, 2°, c), de la loi du 19 décembre 1974 « organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités », posée par le Conseil d'État.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents Pierre Nihoul et Luc Lavrysen, et des juges Thierry Giet, Joséphine Moerman, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Danny Pieters, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt, Katrin Jadin et Magali Plovie, assistée du greffier Frank Meersschaut, présidée par le président Pierre Nihoul,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*I. Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt n° 258.259 du 19 décembre 2023, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 15 janvier 2024, le Conseil d'État a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 8, § 1er, 2°, c), de la loi du 19 décembre 1974 ' organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités ' viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 27, en ce qu'il prévoit que, pour pouvoir siéger dans un comité de secteur, l'organisation syndicale agréée, autre que celle visée au paragraphe 1er, 1°, du même article, doit à la fois comprendre le plus grand nombre d'affiliés cotisants parmi les organisations syndicales autres que celles visées au même paragraphe 1er, 1°, et avoir un nombre d'affiliés cotisants représentant au moins 10 % de l'effectif des services relevant du comité ? ».

Des mémoires et mémoires en réponse ont été introduits par :

- l'Union nationale des Services publics - secteur des Finances, l'Union nationale des services publics, Jean Michel Angelozzi, Eric Brisbois et Bart Torrekens, assistés et représentés

par Me Benoît Cambier, Me Thomas Cambier et Me Noémie Cambier, avocats au barreau de Bruxelles;

- le Syndicat libre de la fonction publique, François Fernandez-Corrales, Béa Foubert et Stefaan Slaghmuylder, assistés et représentés par Me Vincent De Wolf, avocat au barreau de Bruxelles;

- la Centrale Générale des Services Publics, assistée et représentée par Me Marine Wilmet, avocate au barreau de Bruxelles;

- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me Nicolas Bonbled et Me Camila Dupret Torres, avocats au barreau de Bruxelles.

Par ordonnance du 11 décembre 2024, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs Kattrin Jadin et Danny Pieters, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos à l'expiration de ce délai et l'affaire serait mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré.

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

## II. *Les faits et la procédure antérieure*

Le 19 décembre 2020, en application de l'article 53 de l'arrêté royal du 28 septembre 1984 « portant exécution de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités », l'Union nationale des Services publics - secteur des Finances (ci-après : l'Union) adresse au président du comité des services publics fédéraux, communautaires et régionaux une demande tendant à être reconnue comme « organisation syndicale représentative » au sens de l'article 8, § 1er, de la loi du 19 décembre 1974 « organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités » (ci-après : la loi du 19 décembre 1974) en vue de pouvoir siéger au sein du comité de secteur II - Finances (ci-après : le comité de secteur) créé en application de l'article 4 de cette loi.

Le 15 janvier 2021, en sa qualité de présidente du comité des services publics fédéraux, communautaires et régionaux, la ministre de la Fonction publique informe la Commission de contrôle de la représentativité des organisations syndicales dans le secteur public, instituée par l'article 14 de la loi du 19 décembre 1974 (ci-après : la Commission), de sa décision de dire que l'Union satisfait aux conditions de représentativité énoncées à l'article 8, § 1er, 2<sup>o</sup>, *a*) et *b*), de cette loi, parce que cette organisation défend les intérêts de toutes les catégories du personnel des services relevant du comité de secteur et est affiliée à une organisation syndicale nationale. La ministre demande, par ailleurs, à cette Commission de vérifier que l'Union satisfait aussi à la condition de représentativité énoncée à l'article 8, § 1er, 2<sup>o</sup>, *c*), de la même loi. Le 28 juin 2021, la Commission décide, sur la base des données qui lui ont été communiquées par l'Union, que celle-ci ne satisfait pas à ladite condition parce que le nombre de ses affiliés cotisants représente moins de dix pour cent des membres du personnel des services publics relevant du comité de secteur.

Le 17 août 2021, l'Union demande au Conseil d'État la suspension de l'exécution ainsi que l'annulation de la décision prise le 28 juin 2021 par la Commission. Par l'arrêt n° 252.731 du 21 janvier 2022, le Conseil d'État rejette cette demande et accepte les interventions des trois organisations syndicales représentatives admises à siéger

au comité de secteur, parmi lesquelles figurent la Centrale Générale des Services Publics et le Syndicat libre de la fonction publique, ainsi que de quelques-uns des mandataires de la deuxième organisation précitée (François Fernandez-Corrales, Béa Foubert et Stefaan Slaghmuylde).

À l'appui de son recours en annulation, l'Union soutient que la décision de la Commission du 28 juin 2021 est illégale parce qu'elle fait application de l'article 8, § 1er, 2°, c), de la loi du 19 décembre 1974, et que cette disposition législative serait incompatible avec les articles 10 et 11, lus en combinaison avec l'article 27, de la Constitution (en ce que cette dernière disposition garantit la liberté syndicale), dans la mesure où, pour satisfaire à la condition de représentativité énoncée par la disposition législative en cause, le syndicat qui entend siéger au comité de secteur doit compter en ses rangs un nombre d'affiliés cotisants non seulement plus grand que celui des autres syndicats qui ne siègent pas au comité des services publics fédéraux, communautaires et régionaux, mais aussi équivalent à au moins dix pour cent des membres du personnel des services publics relevant du comité de secteur. Le Conseil d'État décide donc, à la demande de l'Union, de poser à la Cour la question préjudicielle reproduite ci-dessus.

### III. *En droit*

- A -

#### *Quant à la recevabilité de la question préjudicielle*

A.1. Le Syndicat libre de la fonction publique, François Fernandez-Corrales, Béa Foubert et Stefaan Slaghmuylde (ci-après : le Syndicat libre et consorts) soutiennent que la question préjudicielle est irrecevable parce que la Cour ne serait pas compétente pour y répondre. Ils affirment que la Cour se substituerait au pouvoir législatif si elle constatait l'inconstitutionnalité de l'article 8, § 1er, 2°, c), de la loi du 19 décembre 1974 « organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités » (ci-après : la loi du 19 décembre 1974), dès lors que les conditions que cette disposition énonce font partie intégrante d'un ensemble de règles complémentaires qui n'est pas remis en cause.

A.2. Selon l'Union nationale des Services publics - secteur des Finances (ci-après : l'Union), constater l'inconstitutionnalité de l'article 8, § 1er, 2°, c), de la loi du 19 décembre 1974 ne conduira pas la Cour à se substituer au pouvoir législatif. Elle observe que ce dernier disposera d'une marge d'appréciation afin de déterminer la manière de remédier à l'inconstitutionnalité. Elle observe aussi que, par l'arrêt n° 70/2002 du 18 avril 2002 (ECLI:BE:GHCC:2002:ARR.070), la Cour a déjà dressé un constat d'inconstitutionnalité dans un contexte législatif similaire.

A.3. Le Syndicat libre et consorts, ainsi que la Centrale Générale des Services Publics (ci-après : la CGSP), soutiennent que la question préjudicielle est aussi irrecevable parce qu'elle ne présente aucun intérêt pour la solution du litige pendant devant le Conseil d'État.

Ces parties observent qu'il n'est pas contesté que le nombre d'affiliés cotisants de l'Union est inférieur au seuil de dix pour cent prévu par l'article 8, § 1er, 2°, c), de la loi du 19 décembre 1974. Elles affirment que, par l'arrêt n° 70/2002, précité, et par l'arrêt n° 148/2003 du 19 novembre 2003 (ECLI:BE:GHCC:2003:ARR.148), la Cour a déjà reconnu que ce seuil était compatible avec la Constitution. Elles considèrent donc qu'un éventuel constat d'inconstitutionnalité ne pourrait porter que sur le fait que la disposition législative en cause réserve l'accès au comité de secteur concerné à l'organisation syndicale autre que celles qui sont visées à l'article 8, § 1er, 1°, de la loi du 19 décembre 1974 qui compte en ses rangs le plus grand nombre d'affiliés cotisants. Or, les parties précitées observent que personne ne conteste que l'Union répond en l'espèce à cette condition et qu'aucune autre organisation syndicale ne demande à siéger au comité de secteur en application de l'article 8, § 1er, 2°, de la loi du 19 décembre 1974.

A.4. L'Union rétorque que la question préjudicielle ne porte pas que sur l'une des deux conditions de représentativité de l'article 8, § 1er, 2°, c), de la loi du 19 décembre 1974 mais sur le cumul de ces deux conditions, soit sur l'ensemble de cette disposition. Elle ajoute que le Conseil d'État a déjà explicitement vérifié l'intérêt de cette question avant de la poser.

*Quant au fond de la question préjudicielle*

A.5.1. L'Union soutient que la question préjudicielle appelle une réponse affirmative.

Cette partie considère qu'au vu de l'arrêt n° 70/2002, précité, la disposition législative en cause est incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, de sorte qu'il n'est pas nécessaire d'examiner sa constitutionnalité au regard de l'article 27 de la Constitution, en ce qu'il reconnaît la liberté syndicale.

Elle remarque aussi que le droit à la négociation collective reconnu par l'article 23, alinéa 3, 1°, de la Constitution ne constitue qu'une composante de la liberté syndicale, et que celle-ci est violée par une loi qui fait naître une discrimination entre organisations syndicales.

A.5.2. L'Union observe que la situation de l'organisation syndicale qui siège au comité des services publics fédéraux, communautaires et régionaux est comparable à celle de l'organisation syndicale qui ne siège pas dans ce comité, lorsque ces deux organisations entendent défendre les intérêts de leurs membres dans un comité de secteur.

A.5.3. La même partie souligne que la question préjudicielle ne remet pas en cause la différence de traitement entre ces deux catégories d'organisations qui résulte du fait que seules celles qui siègent au comité de négociation général précité siègent aussi d'office dans tous les comités de secteur. Elle rappelle que la Cour a déjà jugé qu'une telle différence de traitement n'était pas discriminatoire compte tenu de la volonté des autorités publiques de négocier dans un comité de secteur avec des interlocuteurs ayant des responsabilités dans un cadre plus large que le secteur concerné.

L'Union observe cependant que la Cour a aussi jugé, à plusieurs reprises, que le principe d'égalité et de non-discrimination commandait de permettre à un nombre suffisant d'autres organisations syndicales représentatives de participer aux travaux d'un organe de négociation collective sectorielle. Cette partie souligne que la question préjudicielle porte sur la constitutionnalité des conditions de participation aux travaux d'un comité de secteur qui sont énoncées par la disposition en cause. Elle remarque que, par l'arrêt n° 70/2002, précité, et par l'arrêt n° 70/2003 du 21 mai 2003 (ECLI:BE:GHCC:2003:ARR.070), la Cour a mis en doute la constitutionnalité de conditions de représentativité qui n'ouvraient la négociation qu'à une seule organisation non représentée dans des instances nationales, parce que cela ne garantissait pas une relation suffisamment étroite entre la majorité des membres du personnel concernés et leurs représentants au sein de l'instance de négociation sectorielle. L'Union précise que les organisations syndicales qui sont d'office admises à siéger dans un comité de secteur en raison de leur participation aux travaux d'un comité général peuvent n'être que très peu représentatives des membres du personnel du secteur concerné. Elle fait aussi référence à l'avis n° 11.166 du 10 novembre 1970 rendu par le Conseil d'État à propos du projet de loi à l'origine de la loi du 19 décembre 1974, qui suggérait d'assouplir les règles visant à déterminer les organisations syndicales représentatives, ainsi qu'à l'avis n° 47.293/1 du 15 octobre 2009, qui dispose que le principe d'égalité et de non-discrimination commande que la « représentativité en droit » corresponde à la « représentativité en fait ».

L'Union estime que la double condition énoncée à l'article 8, § 1er, 2°, c), de la loi du 19 décembre 1974 ne permet pas d'assurer une représentativité de fait dans les comités de secteur.

A.5.4. L'Union suggère que cette disposition pourrait être jugée constitutionnelle si les deux conditions qu'elle énonce constituaient les deux branches d'une alternative.

Cette partie observe cependant que, compte tenu des termes clairs de la disposition, il n'est pas possible d'en faire une telle interprétation conforme à la Constitution. Elle ajoute que c'est en tout état de cause au pouvoir législatif qu'il revient de choisir entre plusieurs possibilités de correction d'une loi jugée discriminatoire.

A.6.1. Le Conseil des ministres soutient que, s'il est interprété conformément à son libellé, l'article 8, § 1er, 2°, c), de la loi du 19 décembre 1974 viole les articles 10 et 11, lus en combinaison avec l'article 27, de la Constitution.

Il affirme cependant que cette disposition législative ne viole pas ces dispositions de la Constitution, si elle est interprétée en ce sens que l'organisation syndicale agréée qui compte un nombre d'affiliés cotisants

représentant au moins dix pour cent de l'effectif des services relevant d'un comité de secteur est autorisée à siéger dans ce comité, même s'il existe pour ce secteur une autre organisation syndicale ne siégeant pas au comité des services publics fédéraux, communautaires et régionaux qui compte un plus grand nombre d'affiliés cotisants.

A.6.2. Le Conseil des ministres expose qu'il est incompatible avec les dispositions précitées de la Constitution d'exiger d'une organisation syndicale qui ne siège pas au comité général précité et qui souhaite siéger dans un comité de secteur qu'elle compte en ses rangs plus d'affiliés cotisants que les autres organisations syndicales qui se trouvent dans la même situation. Il précise qu'un constat d'inconstitutionnalité formulé par la Cour en réponse à la question préjudicielle devrait être limité à cette condition.

Le Conseil des ministres rappelle, à ce sujet, que la procédure de négociation instaurée par la loi du 19 décembre 1974 repose sur le principe de la participation des seules organisations syndicales les plus représentatives.

Il observe que la Cour a reconnu la pertinence d'un tel principe, tant à propos de cette loi (arrêt n° 139/2000 du 21 décembre 2000, ECLI:BE:GHCC:2000:ARR.139, et arrêt n° 116/2001 du 3 octobre 2001, ECLI:BE:GHCC:2001:ARR.116) qu'à propos 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 » (arrêt n° 111/2002 du 26 juin 2002, ECLI:BE:GHCC:2002:ARR.111). Le Conseil des ministres déduit aussi de l'arrêt n° 71/92 du 18 novembre 1992 (ECLI:BE:GHCC:1992:ARR.071) et de l'arrêt 139/2000, précité, que la Cour admet que la représentativité d'une organisation syndicale soit appréciée compte tenu du nombre de ses affiliés ou de son appartenance à une autre organisation, active sur le plan national ou représentée au Conseil national du Travail. Il déduit également d'un rapport que le Comité de la liberté syndicale de l'Organisation internationale du travail a déposé en 1979, à propos d'une plainte visant la loi belge, qu'il est objectivement et raisonnablement justifié de réserver la participation aux travaux d'un comité de négociation aux organisations syndicales dont la représentativité est établie sur la base de critères objectifs préétablis qui sont proportionnés au but poursuivi.

Le Conseil des ministres observe, en outre, que, par l'arrêt n° 70/2003, précité, la Cour a jugé qu'il était légitime d'accorder aux organisations syndicales siégeant au comité des services publics fédéraux, communautaires et régionaux une représentation de droit dans les comités de secteur. Il déduit cependant de cet arrêt ainsi que de l'arrêt n° 111/2002, précité, qu'il est disproportionné à l'objectif poursuivi de n'autoriser qu'une seule autre organisation syndicale à siéger dans ce comité.

A.6.3. Le Conseil des ministres expose ensuite qu'il n'est pas incompatible avec les dispositions précitées de la Constitution d'exiger d'une organisation syndicale qui ne siège pas au comité des services publics fédéraux, communautaires et régionaux et qui souhaite siéger dans un comité de secteur qu'elle compte en ses rangs un nombre d'affiliés cotisants représentant au moins dix pour cent de l'effectif des services relevant de ce comité de secteur. Il observe que les motifs de la décision de renvoi confirment cette position.

Le Conseil des ministres remarque que la Cour a déjà admis la constitutionnalité de règles similaires, applicables aux organisations syndicales représentant des membres du personnel de la RTBF (arrêt n° 94/2004, ECLI:BE:GHCC:2004:ARR.094), des militaires (arrêt n° 148/2003, précité, et arrêt n° 144/2004, ECLI:BE:GHCC:2004:ARR.144), des agents du secteur ferroviaire (arrêt n° 120/2014, ECLI:BE:GHCC:2014:ARR.120) ou certaines catégories du personnel du pouvoir judiciaire (arrêt n° 150/2008, ECLI:BE:GHCC:2008:ARR.150).

A.7.1. La CGSP soutient que la question préjudicielle appelle une réponse négative.

Selon cette partie intervenante, pour répondre à la question posée par le Conseil d'État, la Cour doit uniquement dire si la règle selon laquelle seule une des organisations syndicales comptant en ses rangs au moins dix pour cent du personnel relevant d'un comité de secteur peut représenter ce personnel au sein de ce comité de négociation rompt l'égalité entre les syndicats et constitue une entrave injustifiée à la liberté syndicale.

A.7.2. La CGSP observe que l'article 8, § 1er, 2°, c), de la loi du 19 décembre 1974 ne porte pas atteinte à la liberté syndicale, dans la mesure où il ne restreint ni le droit de chacun de former un syndicat ou de s'y affilier,

ni le droit d'un syndicat de déterminer son organisation ou de défendre les intérêts de ses membres, qu'il représente.

Cette partie ajoute que la liberté syndicale ne garantit pas à toute organisation syndicale de pouvoir revendiquer le maintien de conditions de représentativité qui lui sont favorables, ou d'être reconnue comme représentative par les autorités, indépendamment de sa représentativité réelle.

A.7.3. La CGSP expose ensuite qu'il est raisonnablement justifié de ne pas admettre aux travaux de négociation du comité de secteur plus d'une organisation syndicale ne siégeant pas au comité des services publics fédéraux, communautaires et régionaux.

Cette partie considère que cette règle répond au souci d'éviter la division du monde syndical et de garantir l'efficacité de la négociation au sein du comité de secteur, ainsi qu'à la volonté d'assurer la cohérence de l'ensemble des négociations collectives de travail, grâce à la participation d'organisations responsables sur le plan national, ainsi que dans les différents secteurs ou professions. Elle ajoute que les deux conditions cumulatives de la disposition en cause garantissent aussi au personnel relevant d'un comité de secteur la représentativité de l'organisation syndicale qui satisfait à ces conditions. Elle relève, au surplus, que cette disposition permet d'éviter au sein des comités de secteur une surreprésentation des intérêts purement sectoriels qui pourrait faire déborder la négociation du cadre national, intersectoriel et interprofessionnel.

A.7.4. La CGSP soutient aussi la position du Conseil des ministres, sauf dans la mesure où celui-ci affirme que la première condition énoncée à l'article 8, § 1er, 2°, c), de la loi du 19 décembre 1974 est incompatible avec les articles 10 et 11, lus en combinaison avec l'article 27, de la Constitution.

La CGSP souligne que l'arrêt n° 111/2002, précité, portait sur le régime des relations collectives de travail au sein de l'armée, et que c'est en raison d'un faible taux de syndicalisation des militaires que la Cour a jugé, par cet arrêt, qu'il était discriminatoire de limiter le nombre d'organisations syndicales admises à siéger dans une instance de négociation. Elle précise que le contexte de la fonction publique visée par la loi du 19 décembre 1974 est si différent de celui de l'armée que les motifs des arrêts n°s 70/2002, 111/2002 et 144/2004, précités, ne pourraient soutenir un constat d'inconstitutionnalité de la disposition en cause.

La CGSP note enfin que l'arrêt n° 70/2003, précité, ne dit pas que le choix de n'admettre au comité de secteur qu'une seule organisation syndicale non membre du comité des services publics fédéraux, communautaires et régionaux, et l'éventuel manque de représentativité d'une majorité des membres du comité de secteur qui pourrait en découler pour des membres du personnel relevant de ce comité, créeraient une discrimination.

A.8.1. Le Syndicat libre et consorts exposent que l'article 8, § 1er, 2°, c), de la loi du 19 décembre 1974 ne pourrait être incompatible avec l'article 27 de la Constitution.

Ces parties intervenantes précisent qu'en ce qu'elle limite le nombre de syndicats admis à siéger dans un comité de négociation, cette disposition législative réduit le droit de négociation collective de certains syndicats, mais ne porte pas pour autant atteinte à leur liberté d'association. Elles déduisent de l'exposé des motifs du projet de loi qui est à l'origine de la loi du 19 décembre 1974 ainsi que de la jurisprudence du Conseil d'État que le droit de négociation collective doit être distingué de la liberté syndicale, protégée par l'article 27 de la Constitution. Elles observent que ce droit n'est pas reconnu par cette dernière disposition constitutionnelle mais par l'article 23, alinéa 3, 1°, de la Constitution, non visé par la question préjudicielle.

A.8.2. Le Syndicat libre et consorts affirment que la question préjudicielle et la décision de renvoi ne permettent pas de déterminer à quelle catégorie de personnes l'Union entend comparer sa situation, puisque cette organisation syndicale est la seule à demander son admission aux travaux du comité de secteur II.

Ces parties ajoutent que la situation de l'Union n'est, en tout état de cause, pas comparable à celle des organisations syndicales visées à l'article 8, § 1er, 1°, de la loi du 19 décembre 1974. Elles affirment que ces dernières siègent au Conseil national du Travail et qu'elles doivent, pour ce faire, compter en leurs rangs un nombre d'affiliés cotisants largement supérieur au nombre d'affiliés que compte l'Union.

A.8.3. Le Syndicat libre et consorts exposent ensuite que les deux conditions de représentativité énoncées à l'article 8, § 1er, 2°, c), de la loi du 19 décembre 1974 constituent des critères de sélection des organisations syndicales admises à siéger au comité de secteur qui sont raisonnablement justifiées. Ces parties font, à ce sujet, référence à l'arrêt de la Cour n° 79/2003 (ECLI:BE:GHCC:2003:ARR.079), ainsi qu'aux arrêts n°s 71/92, 139/2000, 70/2002, 70/2003 et 150/2008, précités.

Ces parties rappellent enfin que les règles relatives à la composition des comités de secteur, ainsi que le choix de n'admettre dans ces comités que les organisations syndicales les plus représentatives, tendent à assurer une concertation sociale et à préserver la paix sociale. Elles considèrent que les conditions de représentativité en cause sont proportionnées à l'objectif poursuivi. Elles ajoutent que, compte tenu de l'existence d'affiliations fictives, il est pertinent de tenir compte du nombre d'affiliés cotisants.

- B -

B.1. La loi du 19 décembre 1974 « organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités » (ci-après : la loi du 19 décembre 1974) oblige le Roi à créer des « comités de négociation » au sein desquels les autorités publiques compétentes sont tenues de négocier avec les « organisations syndicales représentatives » avant que toute une série de décisions soient prises.

Les articles 3 et 4 de cette loi distinguent les comités généraux (le « comité des services publics fédéraux, communautaires et régionaux », le « comité des services publics provinciaux et locaux » et le « comité commun à l'ensemble des services publics »), les « comités de secteur » et les « comités particuliers ».

Les comités de secteur sont compétents pour les « administrations et autres services de l'État, y compris les services qui assistent le pouvoir judiciaire, ainsi que les personnes morales de droit public dépendant de l'État », les « administrations et autres services des gouvernements des communautés et des régions, ainsi que des administrations et autres services du Collège réuni de la Commission communautaire commune et du Collège de la Commission communautaire française », les « établissements d'enseignement créés par les communautés ou au nom de celles-ci », les « établissements de l'enseignement non subventionné créés par la Commission communautaire française » ainsi que les « personnes morales de droit public dépendant des communautés, des régions, de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française ».

B.2. L'article 8, § 1er, de la loi du 19 décembre 1974 dispose :

« Est considérée comme représentative pour siéger dans un comité de secteur :

1° toute organisation syndicale qui siège dans le comité des services publics fédéraux, communautaires et régionaux;

2° sans préjudice du 1°, l'organisation syndicale agréée qui, à la fois :

a) défend les intérêts de toutes les catégories du personnel des services relevant du comité;

b) est affiliée à une organisation syndicale constituée en centrale sur le plan national ou fait partie d'une fédération syndicale constituée sur le même plan;

c) comprend le plus grand nombre d'affiliés cotisants parmi les organisations syndicales autres que celles visées au 1° et dont le nombre d'affiliés cotisants représente au moins 10 p.c. de l'effectif des services relevant du comité ».

B.3. Tous les six ans, la Commission de contrôle de la représentativité des organisations syndicales dans le secteur public vérifie si les organisations syndicales qui demandent à pouvoir siéger dans les comités de secteur satisfont aux critères relatifs au nombre des affiliés cotisants défini à l'article 8 de la loi du 19 décembre 1974 (article 14, § 1er, alinéa 1er, de cette loi).

B.4. La question préjudicielle porte, en substance, sur la compatibilité avec l'article 27 de la Constitution de l'article 8, § 1er, 2°, c), de la loi du 19 décembre 1974, en ce qu'il dispose qu'une organisation syndicale qui ne siège pas dans le comité des services publics fédéraux, communautaires et régionaux ne peut siéger dans un comité de secteur que si le nombre de ses affiliés cotisants est supérieur à celui des autres organisations syndicales qui ne siègent pas dans ce comité général, et si ce nombre représente au moins dix pour cent des membres du personnel des services publics relevant du comité de secteur.

*Quant à la recevabilité de la question préjudicielle*

B.5.1. La question préjudicielle porte sur la compatibilité d'une disposition législative avec des dispositions de la Constitution dont la Cour doit assurer le respect en application de l'article 142, alinéa 2, de la Constitution.

Il ressort de la décision de renvoi que le Conseil d'État doit se prononcer sur la légalité d'un acte administratif qui fait application de cette disposition législative, que la légalité de cet acte est précisément contestée parce qu'il fait application de cette disposition, et que la question de savoir si cette disposition respecte les articles 10 et 11, lus en combinaison avec l'article 27, de la Constitution présente un intérêt pour ceux qui demandent au Conseil d'État d'annuler cet acte administratif. La réponse à la question préjudicielle est donc utile à la solution du litige à l'occasion duquel elle est posée.

B.5.2. La question préjudicielle est recevable.

*Quant au fond*

B.6. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.7.1. L'article 27 de la Constitution reconnaît le « droit de s'associer ».

B.7.2. Ce droit est indissociable du « droit à [...] la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts », reconnu par l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, dont la

Cour doit donc tenir compte. Cette disposition n'interdit pas que des « restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres [...] de l'administration de l'État ».

B.7.3. La liberté syndicale constitue un aspect particulier de ce droit à la liberté d'association (CEDH, grande chambre, 14 décembre 2023, *Humpert e.a. c. Allemagne*, ECLI:CE:ECHR:2023:1214JUD005943318, § 98). Elle est un élément essentiel du dialogue social entre travailleurs et employeurs et, par là même, un outil important dans la recherche de la justice et de la paix sociales (CEDH, grande chambre, 9 juillet 2013, *Sindicatul « Păstorul cel Bun » c. Roumanie*, ECLI:CE:ECHR:2013:0709JUD000233009, § 130).

L'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme garantit aux membres d'un syndicat que celui-ci sera entendu en vue de la défense de leurs intérêts, quelle que soit la catégorie professionnelle à laquelle ils appartiennent (CEDH, grande chambre, 14 décembre 2023, *Humpert e.a. c. Allemagne*, précité, § 98).

Parmi les éléments essentiels de la liberté syndicale figurent le droit de fonder un syndicat ou de s'y affilier, l'interdiction des accords de monopole syndical, le droit pour un syndicat de chercher à persuader l'employeur d'écouter ce qu'il a à dire au nom de ses membres, ainsi qu'en principe, et sauf dans des cas très particuliers, le droit de mener des négociations collectives avec l'employeur (CEDH, grande chambre, 12 novembre 2008, *Demir et Baykara c. Turquie*, ECLI:CE:ECHR:2008:1112JUD003450397, § 154; grande chambre, 9 juillet 2013, *Sindicatul « Păstorul cel Bun » c. Roumanie*, précité, § 135; 10 juin 2021, *Norwegian Confederation of Trade Unions (LO) et Norwegian Transport Workers' Union (NTF) c. Norvège*, ECLI:CE:ECHR:2021:0610JUD004548717, § 92; grande chambre, 14 décembre 2023, *Humpert e.a. c. Allemagne*, précité, § 100).

Ce dernier droit n'empêche pas les autorités publiques d'accorder, le cas échéant, un statut spécial aux syndicats représentatifs dans le système de négociation collective (CEDH, grande chambre, 12 novembre 2008, *Demir et Baykara c. Turquie*, précité, § 154; 4 avril 2017, *Tek Gıda İş Sendikası c. Turquie*, ECLI:CE:ECHR:2017:0404JUD003500905, § 33). Limiter l'accès à la négociation collective aux syndicats plus importants ou plus représentatifs n'est pas incompatible avec la liberté syndicale lorsque les autres syndicats sont entendus d'une manière

différente, même si la position moins avantageuse de ces derniers peut conduire à une baisse de leur nombre d'adhérents (CEDH, 5 juillet 2022, *Association of Civil Servants and Union for Collective Bargaining e.a. c. Allemagne*, ECLI:CE:ECHR:2022:0705JUD000081518, § 60).

L'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme protège l'individu contre les ingérences arbitraires des pouvoirs publics dans l'exercice des droits qu'il reconnaît. Il peut aussi obliger ces pouvoirs à en assurer la jouissance effective (CEDH, grande chambre, 12 novembre 2008, *Demir et Baykara c. Turquie*, précité, § 110; grande chambre, 9 juillet 2013, *Sindicatul « Păstorul cel Bun » c. Roumanie*, précité, § 131; 10 juin 2021, *Norwegian Confederation of Trade Unions (LO) et Norwegian Transport Workers' Union (NTF) c. Norvège*, précité, § 92).

B.8. Les organisations syndicales admises à siéger dans un comité de secteur en application de l'article 8, § 1er, de la loi du 19 décembre 1974 bénéficient de certains droits que n'ont pas les autres organisations syndicales.

Elles sont, par exemple, « habilitées à présenter des délégués pour siéger dans les comités de concertation » créés dans le ressort de ce comité de secteur (article 12 de la loi du 19 décembre 1974, modifié par l'article 10 de la loi du 19 juillet 1983). Ces mêmes organisations syndicales peuvent être chargées par les autorités administratives qui ont créé des « services sociaux » de la gestion totale ou partielle de ceux-ci (article 13, alinéa 1er, de la loi du 19 décembre 1974). Elles sont aussi autorisées à « percevoir les cotisations syndicales dans les locaux pendant les heures de service », à « assister aux concours et examens organisés pour les agents sans préjudice des prérogatives des jurys » et à « organiser des réunions dans les locaux » (article 17, 2°, 3° et 4°, de la loi du 19 décembre 1974). En outre, seules les organisations syndicales représentatives peuvent être totalement ou partiellement dispensées du remboursement à l'autorité des sommes payées à leurs délégués en leur qualité de membre du personnel (article 18, alinéa 2 et alinéa 3, première phrase, de la loi du 19 décembre 1974).

Dans certains cas, un membre du personnel qui souhaite recevoir une « prime syndicale » doit être affilié à une organisation représentative au sens de l'article 8 de la loi du 19 décembre 1974 (article 2, § 1er, de la loi du 1er septembre 1980 « relative à l'octroi et au paiement d'une

prime syndicale à certains membres du personnel du secteur public », lu en combinaison avec l'article 2, § 3, 1<sup>o</sup>, tel qu'il a été remplacé par l'article 4 de la loi du 15 janvier 2002).

B.9.1. La loi du 19 décembre 1974 « contribue » à « la promotion de l'activité syndicale au sein des administrations publiques » et témoigne de la « confiance des autorités dans les travailleurs qui, en raison de leur qualité de fonctionnaires, se sont mis au service de la Nation » (*Doc. parl.*, Chambre, 1970-1971, n<sup>o</sup> 889/1, p. 7; *Ann.*, Sénat, 28 novembre 1974, p. 379; *Ann.*, Sénat, 5 décembre 1974, p. 500).

B.9.2. L'objectif général poursuivi par les règles de composition des comités de négociation qui sont institués par la loi du 19 décembre 1974 est de permettre à l'autorité publique de négocier avec les représentants du personnel concerné de manière « efficace ». Il est convenu, à cette fin, d'éviter l'« émiettement syndical » et de ne négocier qu'avec des « interlocuteurs valables et responsables », c'est-à-dire des « syndicats capables de porter des responsabilités effectives sur le plan national » (*Doc. parl.*, Sénat, S.E. 1974, n<sup>o</sup> 367/2, p. 10; *Ann.*, Sénat, 28 novembre 1974, p. 381).

B.10. Il appartient à la Cour d'examiner si, par la disposition en cause, le législateur ne méconnaît pas la liberté d'association et la liberté syndicale dans le chef des organisations syndicales agréées qui ne satisfont pas aux conditions mentionnées en B.4.

B.11.1. L'article 27 de la Constitution ne garantit pas à une organisation d'être reçue dans la catégorie des syndicats représentatifs, quelle que soit sa représentativité en fait.

B.11.2. En n'admettant au comité de secteur qu'une seule organisation syndicale autre que celles qui siègent dans le comité général de négociation visé à l'article 8, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, de cette loi, l'article 8, § 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, de la même loi contribue à l'efficacité de la négociation, en évitant un « émiettement syndical », conformément aux objectifs décrits en B.9.2.

En exigeant que la seule organisation syndicale admise au comité de secteur en application de l'article 8, § 1er, 2°, de la loi du 19 décembre 1974 défende les intérêts de toutes les catégories du personnel des services relevant du comité et soit liée à une organisation syndicale d'envergure nationale, le *littera a)* et le *littera b)* de cette disposition garantissent que cette organisation constitue un « interlocuteur valable et responsable », capable de prendre ses responsabilités en tenant compte de la dimension interprofessionnelle de la négociation et du cadre national dans lequel elle s'inscrit.

B.11.3. Dans ce contexte, la double condition de représentativité énoncée par l'article 8, § 1er, 2°, *c)*, de la loi du 19 décembre 1974 est raisonnablement justifiée pour atteindre les objectifs précités.

D'une part, il est justifié de prévoir que, si plus d'une organisation syndicale ne siègeant pas au comité des services publics fédéraux, communautaires et régionaux et remplissant les conditions énoncées à l'article 8, § 1er, 2°, *a)* et *b)*, de la loi du 19 décembre 1974 demande à occuper le seul siège disponible d'un comité de secteur, ce siège sera attribué à l'organisation demandeuse qui compte le plus grand nombre d'« affiliés cotisants ».

D'autre part, l'établissement du seuil de représentativité permet de s'assurer que l'organisation demandeuse, indépendamment du nombre – le cas échéant peu élevé – d'organisations souhaitant siéger au comité de secteur, représente une partie substantielle du personnel concerné. En effet, l'établissement d'un seuil permet de mesurer de manière pertinente la confiance du personnel dans les organisations qui le représentent.

En ce qui concerne, en particulier, le taux de 10 % fixé par le législateur, il convient de constater que celui-ci n'est pas déraisonnablement élevé et qu'il constitue un critère de représentativité égal et objectif pour toutes les associations syndicales agréées, au prorata des affiliés cotisants.

B.11.4. Enfin, comme il est dit en B.7.3, la limitation de la liberté syndicale des syndicats qui n'ont pas accès à la négociation collective parce qu'ils ne sont pas les plus importants ou

les plus représentatifs doit également être examinée au regard de la possibilité d'être entendu d'une manière différente.

À cet égard, il y a lieu de relever que la qualité d'organisation syndicale agréée entraîne notamment la prérogative d'« intervenir auprès des autorités dans l'intérêt collectif du personnel qu'elle représente ou dans l'intérêt particulier d'un agent » (article 16, 1<sup>o</sup>, de la loi du 19 décembre 1974) et que les comités de secteur sont en partie composés d'une délégation de l'autorité (article 21, § 1<sup>er</sup>, de l'arrêté royal du 28 septembre 1984 « portant exécution de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités »), de sorte que l'organisation syndicale agréée qui ne siège pas au comité de secteur a l'occasion de tout de même faire entendre son point de vue dans le cadre de la négociation collective, par l'intervention auprès de l'autorité concernée.

B.12. L'article 8, § 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, c), de la loi du 19 décembre 1974 est compatible avec les articles 10, 11 et 27 de la Constitution.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 8, § 1er, 2°, c), de la loi du 19 décembre 1974 « organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités » ne viole pas les articles 10, 11 et 27 de la Constitution.

Ainsi rendu en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 27 février 2025.

Le greffier,

Le président,

Frank Meersschaut

Pierre Nihoul