

Numéro du rôle : 1994
Arrêt n° 141/2001 du 6 novembre 2001

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 15 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, posée par le Conseil d'Etat.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et A. Arts, et des juges L. François, R. Henneuse, M. Bossuyt, A. Alen et J.-P. Moerman, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle*

Par arrêt n° 88.117 du 21 juin 2000 en cause de P. Gautier contre l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 29 juin 2000, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 15 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, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en tant qu'il confère au Roi des compétences qui sont dévolues au législateur en vertu de l'article 182 de la Constitution sans limiter de manière précise et complète le champ d'application de ces attributions, en telle sorte que les garanties constitutionnelles d'égalité et de non-discrimination entre les membres du personnel militaire ne sont pas assurées ? »

II. *Les faits et la procédure antérieure*

P. Gautier, délégué syndical à l'armée, demande l'annulation devant le Conseil d'Etat des articles 100 et 101 de l'arrêté royal du 25 avril 1996 portant exécution de la loi précitée du 11 juillet 1978, lesquels articles traitent de la situation des délégués syndicaux au sein des forces armées.

Le requérant alléguant le fait que l'article 15 de la loi du 11 juillet 1978 ne pourrait fonder en droit les modifications législatives opérées par les articles 100 et 101 sans violer l'article 182 de la Constitution, le Conseil d'Etat pose la question ci-dessus.

III. *La procédure devant la Cour*

Par ordonnance du 29 juin 2000, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé qu'il n'y avait pas lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 21 septembre 2000.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 3 octobre 2000.

Des mémoires ont été introduits par :

- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 27 octobre 2000;

- P. Gautier, ayant élu domicile à la Centrale générale des services publics, dont le siège est établi à 1000 Bruxelles, place Fontainas 9-11, par lettre recommandée à la poste le 31 octobre 2000.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 28 novembre 2000.

P. Gautier a introduit un mémoire en réponse, par lettre recommandée à la poste le 13 décembre 2000.

Par ordonnances du 29 novembre 2000 et du 29 mai 2001, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 29 juin 2001 et 29 décembre 2001 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnances du 20 mars 2001 et du 22 mai 2001, la Cour a complété le siège respectivement par les juges A. Alen et J.-P. Moerman.

Par ordonnance du 13 juillet 2001, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 19 septembre 2001.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties, par lettres recommandées à la poste le 18 juillet 2001.

A l'audience publique du 19 septembre 2001 :

- ont comparu :
- . Me M. Detry, avocat au barreau de Bruxelles, pour P. Gautier;
- . le lieutenant-colonel R. Gerits et le major J. Meyus, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs R. Henneuse et M. Bossuyt ont fait rapport;
- les parties précitées ont été entendues;
- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

IV. *En droit*

- A -

Position du Conseil des ministres

A.1.1. Après avoir fait l'historique des dispositions législatives et réglementaires en cause et le relevé de la jurisprudence de la Cour relative à l'article 182 de la Constitution, le Conseil des ministres expose que l'habilitation donnée au Roi par l'article 15 de la loi du 11 juillet 1978 est conforme à cet article 182. En effet, selon le mémoire, « le législateur a manifestement réglé l'essentiel du statut des délégués syndicaux en prescrivant que le Roi ' fixe la position des membres du personnel ayant ladite qualité (de délégué syndical), en déterminant notamment les cas dans lesquels les périodes de mission syndicale sont assimilées à des périodes de service ' »; selon le Conseil des ministres, le législateur n'aurait ainsi « attribué qu'un pouvoir limité d'exécution ».

A.1.2. Le Conseil des ministres expose en outre que l'article 15 serait compatible avec les articles 10 et 11, combinés avec l'article 182 de la Constitution, en ce qu'il serait interprété comme permettant « au Roi de déterminer, dans l'intérêt des délégués syndicaux, que la situation statutaire de ceux-ci doit rester équivalente à celle d'autres militaires, nonobstant leurs activités syndicales », ce que réaliseraient, selon le mémoire, les différents paragraphes de l'article 101 de l'arrêt royal du 25 avril 1996.

Position de P. Gautier

A.2. Dans son mémoire, P. Gautier renvoie à l'arrêt de la Cour n° 23/96 du 27 mars 1996, lequel a déclaré incompatibles avec l'article 182 de la Constitution certaines dispositions de la loi du 20 mai 1994, en raison des critères imprécis et incomplets encadrant l'habilitation donnée au Roi. Ce raisonnement serait entièrement transposable en ce qui concerne l'article 15 de la loi du 11 juillet 1978; en effet, « l'absence de limitation et de précision des attributions du Roi » pourrait déboucher, comme tel a été le cas en l'espèce, sur l'adoption de dispositions qui auraient dû être adoptées par le législateur lui-même.

P. Gautier poursuit en exposant que sa thèse trouve appui dans le fait que l'Etat a soumis à la négociation avec les organisations syndicales, en septembre 2000, un avant-projet de loi modifiant la loi du 11 juillet 1978, lequel avant-projet, notamment, inclut dans ce texte de nature législative des dispositions similaires à celles contenues aux articles 100 et 101 de l'arrêté royal du 25 avril 1996.

A.3. Dans son mémoire en réponse, P. Gautier conteste l'argumentation avancée par le Conseil des ministres. Il estime en effet que si, sur la base de l'article 15 en cause, « le Roi a pris une position de principe consistant à assurer le plus largement possible le maintien de leur position statutaire aux délégués syndicaux, il eut pu en décider autrement et restreindre largement les protections octroyées aux délégués syndicaux, pendant l'exercice de leurs missions ». Il s'ensuit que, en ne fixant pas de manière précise la position administrative des délégués syndicaux, le législateur a violé les articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec son article 182.

- B -

B.1. La question préjudicielle porte sur l'article 15 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.

Aux termes de cette disposition :

« Le Roi établit les règles qui sont applicables aux délégués militaires des organisations syndicales agréées, en raison de leur activité au sein des forces armées. Il fixe la position des membres du personnel ayant ladite qualité, en déterminant notamment les cas dans lesquels les périodes de mission syndicale sont assimilées à des périodes de service. »

B.2.1. La Cour est interrogée sur la compatibilité de cette disposition avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec son article 182, en ce que l'habilitation donnée au Roi priverait les délégués militaires des organisations syndicales agréées, à l'inverse des autres militaires, de la garantie que constitue l'intervention d'une assemblée délibérante démocratiquement élue que prescrit l'article 182 de la Constitution.

B.2.2. L'article 182 de la Constitution dispose :

« Le mode de recrutement de l'armée est déterminé par la loi. Elle règle également l'avancement, les droits et les obligations des militaires. »

La détermination du statut des délégués militaires des organisations syndicales agréées, et notamment de la mesure dans laquelle leur activité syndicale est assimilée à une activité de service, relève du règlement des droits et obligations de cette catégorie particulière de militaires; le règlement de cette matière entre dès lors dans le champ d'application de l'article 182 de la Constitution.

B.3. En attribuant au pouvoir législatif la compétence de régler les droits et obligations des militaires, le Constituant a voulu éviter que le pouvoir exécutif règle seul la force armée; l'article 182 de la Constitution garantit ainsi que cette matière fera l'objet de décisions prises par une assemblée délibérante démocratiquement élue.

Bien que cette disposition réserve ainsi, en cette matière, la compétence normative au législateur fédéral - lequel doit en régler les éléments essentiels -, elle n'exclut toutefois pas que soit laissé un pouvoir limité d'exécution au Roi. Une délégation conférée au Roi n'est pas contraire au principe de légalité pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur.

Il y a lieu d'examiner dès lors si l'habilitation donnée au Roi par l'article 15 de la loi du 11 juillet 1978 respecte les limites ainsi définies.

B.4. L'article 15 charge le Roi d'établir « les règles qui sont applicables aux délégués militaires des organisations syndicales agréées, en raison de leur activité au sein des forces armées » ainsi que de fixer « la position des membres du personnel ayant ladite qualité, en déterminant notamment les cas dans lesquels les périodes de mission syndicale sont assimilées à des périodes de service ».

Si le législateur a ainsi déterminé l'objet de l'habilitation qu'il conférait au Roi, il n'a par contre en rien, ce faisant, précisé les principes dans le respect desquels il entendait que cette habilitation soit utilisée; la détermination de ces principes ne ressort pas davantage des travaux préparatoires, leur lecture confirmant au contraire le fait que le législateur, par l'adoption de l'article 15 alors en projet, entendait effectivement laisser au Roi une entière liberté dans le règlement du statut des délégués syndicaux militaires (*Doc. parl.*, Chambre, 1977-1978, n° 149/1, p. 5).

L'habilitation portée par l'article 15 en cause méconnaît l'article 182 de la Constitution.

B.5. En prévoyant une telle habilitation - laquelle a pour objet le règlement de leurs droits et obligations -, l'article 15 de la loi du 11 juillet 1978 prive les délégués syndicaux militaires, à l'inverse des autres militaires, de la garantie de l'intervention d'une assemblée délibérante démocratiquement élue, qu'ils peuvent trouver dans l'article 182 de la Constitution.

B.6. La question préjudicielle appelle une réponse positive.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 15 de la loi du 11 juillet 1978 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats du personnel militaire des force terrestre, aérienne et navale et du service médical viole les articles 10 et 11 de la Constitution lus en combinaison avec son article 182.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 6 novembre 2001.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior