

Numéro du rôle : 2934
Arrêt n° 144/2004 du 22 juillet 2004

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles relatives à l'article 5 de la loi du 11 juillet 1978 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats du personnel militaire des forces terrestre, aérienne et navale et du service médical, tel qu'il a été remplacé par l'article 144 de la loi-programme du 2 août 2002, posées par le Conseil d'Etat.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et A. Arts, et des juges P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot et J.-P. Moerman, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

Par arrêt n° 128.145 du 13 février 2004 en cause de l'a.s.b.l. Action et Liberté et A. Trintelier, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 24 février 2004, le Conseil d'Etat a posé les questions préjudicielles suivantes :

« 1. L'article 144 de la loi-programme du 2 août 2002 viole-t-il les articles 19.3 et 22.3 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, les articles 10 et 11 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, l'article 5 de la Charte sociale européenne combinés aux articles 10, 11 de la Constitution,

En ce que, l'article 144 de la loi-programme du 2 août 2002 énonce que l'article 5 de la loi du 11 juillet 1978 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats du personnel militaire des forces terrestre, aérienne et navale et du service médical, est remplacé par la disposition suivante :

‘ Art. 5. Est considéré comme représentatif :

1° tout syndicat agréé au sens de l'article 12, qui est affilié à un syndicat représenté au Conseil national du Travail,

2° le syndicat agréé, au sens de l'article 12, autre que ceux visés au 1°, dont le nombre d'affiliés cotisants en service actif s'élève au moins à 5 % du nombre de militaires en service actif au sein des forces armées ’.

Alors que, première branche, l'exigence d'un seuil de représentativité méconnaît l'égalité qui doit exister entre les organisations syndicales professionnelles du personnel militaire visées à l'article 5, 2° nouveau de la loi du 11 juillet 1978 et considérées entre elles;

Alors que, deuxième branche, l'exigence d'un seuil de représentativité méconnaît l'égalité qui doit exister entre les organisations syndicales considérées comme représentatives de plein droit en vertu de l'article 5, 1° nouveau de la loi du 11 juillet 1978 car affiliée[s] à un syndicat représenté au sein du Conseil national du travail et les organisations syndicales professionnelles du personnel militaire visées à l'article 5, 2° nouveau de la loi du 11 juillet 1978 ?

2. L'article 144 de la loi-programme du 2 août 2002 viole-t-il les articles 19.3 et 22.3 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, les articles 10 et 11 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, l'article 5 de la Charte sociale européenne combinés aux articles 10 et 11 de la Constitution,

En ce que, l'article 144 de la loi-programme du 2 août 2002 énonce que l'article 5 de la loi du 11 juillet 1978 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats du personnel militaire des forces terrestre, aérienne et navale et du service médical, est remplacé par la disposition suivante :

‘ Art. 5. Est considéré comme représentatif :

1° tout syndicat agréé au sens de l'article 12, qui est affilié à un syndicat représenté au Conseil national du Travail;

2° le syndicat agréé, au sens de l'article 12, autre que ceux visés au 1°, dont le nombre d'affiliés cotisants en service actif s'élève au moins à 5 % du nombre de militaires en service actif au sein des forces armées ‘.

Alors que, première branche, à supposer qu'un tel seuil puisse être imposé, encore faut-il observer que le choix du chiffre de 5 % est disproportionné et n'est pas en rapport avec l'objectif poursuivi par le législateur et partant méconnaît l'égalité qui doit exister entre les organisations syndicales professionnelles du personnel militaire visées à l'article 5, 2° nouveau de la loi du 11 juillet 1978 et considérées entre elles;

Alors que, deuxième branche, à supposer qu'un tel seuil puisse être imposé, encore faut-il observer que le choix du chiffre de 5 % est disproportionné et n'est pas en rapport avec l'objectif poursuivi par le législateur et partant méconnaît l'égalité qui doit exister entre les organisations syndicales considérées comme représentatives de plein droit en vertu de l'article 5, 1° nouveau car affiliée[s] à un syndicat représenté au sein du Conseil national du travail et les organisations syndicales professionnelles du personnel militaire visées à l'article 5, 2° nouveau de la loi du 11 juillet 1978 ? »

Le 24 mars 2004, en application de l'article 72, alinéa 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, les juges-rapporteurs J.-P. Moerman et E. De Groot ont informé la Cour qu'ils pourraient être amenés à proposer de rendre un arrêt de réponse immédiate.

Les dispositions de la loi spéciale précitée relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Le 1er juillet 1996, l'a.s.b.l. Action et Liberté et A. Trintelier introduisent un recours en annulation devant le Conseil d'Etat contre plusieurs dispositions de l'arrêté royal du 25 avril 1996 portant exécution 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.

Plusieurs questions préjudicielles sont posées à la Cour dans le cadre de cette procédure, à laquelle il est répondu par un arrêt n° 70/2002, du 18 avril 2002.

Le 28 juin 2002, le Conseil d'Etat rend un arrêt de réouverture des débats. Les parties requérantes devant le juge *a quo* contestent la conclusion du rapport de l'auditeur et requièrent que soient posées à la Cour les deux questions préjudicielles précitées.

III. *En droit*

- A -

Les juges-rapporteurs ont estimé qu'il pouvait, sur la base de la motivation exposée dans l'arrêt n° 148/2003 du 19 novembre 2003, être répondu par la négative aux questions préjudicielles dans la mesure indiquée dans les considérants reproduits ci-dessous.

Les parties n'ont pas introduit de mémoire justificatif.

- B -

B.1. L'article 144 de la loi-programme du 2 août 2002 a remplacé l'article 5 de la loi du 11 juillet 1978 « organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats du personnel militaire des forces terrestre, aérienne et navale et du service médical » par la disposition suivante :

« Est considéré comme représentatif :

1° tout syndicat, agréé au sens de l'article 12, qui est affilié à un syndicat représenté au Conseil national du Travail;

2° le syndicat agréé, au sens de l'article 12, autre que ceux visés au 1°, dont le nombre d'affiliés cotisants en service actif s'élève au moins à 5 % du nombre de militaires en service actif au sein des forces armées. »

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

B.2. Cette modification législative vise à mettre fin à une inconstitutionnalité constatée par la Cour dans son arrêt n° 70/2002. Ainsi que la Cour l'a constaté dans cet arrêt, le législateur a eu pour objectif de négocier avec des syndicats capables de porter des responsabilités sur le plan national et d'éviter un émiettement syndical qui nuirait aux négociations. Il est conforme à un tel objectif de considérer comme représentatifs, d'une part, les syndicats agréés affiliés à un syndicat

représenté au Conseil national du travail, pour autant qu'y soit ajouté un nombre suffisant d'organisations qui justifient d'une réelle représentativité en fait. Par son arrêt précité n° 70/2002, la Cour a jugé disproportionné de n'admettre, dans cette seconde catégorie, que la seule organisation qui compte le plus grand nombre d'affiliés et, par la disposition attaquée, le législateur a corrigé ce déséquilibre en permettant à tout syndicat agréé d'être considéré comme représentatif. Il eût toutefois pris une mesure contraire à sa volonté d'éviter l'émiettement syndical s'il avait admis toute organisation, même si elle ne justifie pas d'une réelle représentativité.

B.3. En fixant le seuil de représentativité à 5 p.c., le législateur a pris une mesure qui est conforme à l'objectif précité. On n'aperçoit pas comment une telle exigence, qui établit un critère identique pour toute organisation qui se dit représentative en fait, pourrait être discriminatoire.

B.4. Il est vrai que la disposition ancienne ne contenait aucun seuil de représentativité mais elle ne permettait qu'à une seule organisation, la plus nombreuse, d'être admise parmi les syndicats représentatifs. Il va de soi que, dès lors que le législateur renonce à limiter le nombre de ces syndicats, il se doit de remplacer cette limite par des critères de représentativité, sous peine de devoir négocier avec un nombre illimité d'organisations sans représentativité réelle. Il se déduit des travaux préparatoires du texte litigieux que c'est chaque syndicat agréé atteignant le seuil des 5 p.c. qui sera considéré comme représentatif. La circonstance que la disposition nouvelle ne permettrait pas d'accueillir comme représentatives d'autres associations que celles qui le sont déjà n'établit pas que cette disposition serait discriminatoire.

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

B.5. Le contrôle au regard des articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec les dispositions du droit international visées par les questions préjudicielles n'aboutit pas à une autre conclusion. Au demeurant, si ces dispositions consacrent la liberté d'association et la liberté syndicale des travailleurs, aucune d'entre elles ne garantit à une organisation d'être reçue dans la catégorie des syndicats représentatifs, quelle que soit sa représentativité de fait.

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

B.6. Les questions préjudicielles appellent une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 5 de la loi du 11 juillet 1978 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats du personnel militaire des forces terrestre, aérienne et navale et du service médical, remplacé par l'article 144 de la loi-programme du 2 août 2002, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

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 22 juillet 2004.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior