

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 103.908 du 22 février 2002

A.75.361/VIII-278

En cause : **l'Association sans but lucratif
Syndicat national des Militaires,**
en abrégé "**S.N.M.**",

ayant élu domicile chez
Me Thierry VERMEIRE, avocat,
Keverstraat 11
1000 Bruxelles,
contre :

- 1. la Commission de contrôle de la
représentativité des organisations
syndicales professionnelles des
militaires,**
- 2. l'Etat belge,** représenté par le
Ministre de la Défense.

Partie intervenante :

**la Centrale générale du personnel
militaire,** en abrégé "**C.G.P.M.**",

ayant élu domicile chez
Me Carine FLAMEND, avocat,
Vilvoorsesteenweg 101
1860 Meise.

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 18 août 1997 par l'association sans but lucratif Syndicat national des Militaires, en abrégé "S.N.M.", qui demande l'annulation des décisions de la commission de contrôle de la représentativité des organisations syndicales professionnelles des militaires, par lesquelles celle-ci :

- 1° constate que le Syndicat national des militaires ne compte pas le plus grand nombre d'affiliés cotisants et qu'il n'est également pas représentatif (juin 1997);
- 2° constate que la Centrale générale du personnel militaire compte le plus grand nombre d'affiliés cotisants et est représentative (juin 1997);

3° refuse de contrôler et de compter les affiliés cotisants des organisations syndicales, affiliées à une organisation syndicale représentée au Conseil national du travail;

Vu l'arrêt n° 69.285 du 30 octobre 1997 rejetant les demandes de suspension et de mesures provisoires et posant une question à la Cour d'arbitrage;

Vu l'arrêt n° 55/98 rendu par la Cour d'arbitrage le 20 mai 1998;

Vu la requête introduite le 19 octobre 1998 par laquelle la Centrale générale du personnel militaire demande à être reçue en qualité de partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 16 novembre 1998 accueillant cette intervention;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. HERBIGNAT, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 8 mai 2001 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la partie requérante;

Vu l'ordonnance du 2 août 2001, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 26 octobre 2001;

Vu la lettre du 23 octobre 2001 remettant l'affaire à l'audience publique du 18 janvier 2002;

Entendu, en son rapport, M^{me} GEHLEN, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me VAN GRIEKEN, loco Me VERMEIRE, avocat, comparaissant pour la requérante, le lieutenant DE SAEDELEER, comparaissant pour la partie adverse et Me FLAMEND, avocat, comparaissant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis, M. HERBIGNAT, premier auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les éléments utiles à l'examen de la cause sont les suivants :

1. L'association sans but lucratif Syndicat national des militaires, en abrégé S.N.M., est une organisation syndicale professionnelle de militaires; elle a été agréée par arrêté royal du 27 février 1985. Cette agrégation a été renouvelée par arrêté royal du 3 décembre 1996.

2. Par lettre adressée au Ministre de la Défense nationale le 16 janvier 1997, la requérante, estimant répondre aux conditions fixées par l'article 5, 2°, 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, sollicite la constatation de sa représentativité. L'asbl Action et Liberté et la Centrale générale du personnel militaire, en abrégé C.G.P.M., introduisent une demande dans le même sens.

3. Le 27 mai 1997, la commission de contrôle de la représentativité des organisations syndicales professionnelles des militaires adresse aux trois organisations candidates une lettre les invitant à communiquer les pièces suivantes :

- une liste alphabétique des affiliés cotisants, membres du personnel du cadre actif des forces armées qui, au 31 décembre 1996, étaient membres de l'organisation et se trouvaient en service actif,
- le nombre total des membres, au cadre actif des forces armées, à la même date,
- la preuve que chaque membre a payé sa cotisation à la date de référence,
- "la preuve que le montant de la cotisation syndicale satisfait aux dispositions de l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 25 avril 1996 portant exécution de la loi du 11 juillet 1978 (...)".

Entre le 27 mai 1997 et le 10 juin 1997, les organisations candidates adressent à la commission de contrôle ou au ministre des lettres avec leurs remarques. C'est ainsi que le S.N.M. fait observer, dans une lettre du 9 juin 1997, que le règlement d'ordre intérieur de la commission lui est parvenu tardivement, ce qui a réduit le temps imparti pour préparer la comparution; cette organisation marque également son désaccord au sujet de la représentativité d'office des organisations syndicales représentées au conseil national du travail.

4. Les opérations de vérification et de comptage ont lieu le 10 juin 1997. Chacune des organisations remet une liste de ses membres ainsi que les justificatifs de paiement des cotisations syndicales de ceux-ci.

5. Par lettre du 17 juin 1997, les organisations candidates sont informées de ce que "la décision finale de la commission de contrôle quant à la représentativité d'une organisation syndicale sera prononcée en audience publique" le 24 juin 1997.

6. Le 24 juin 1997, la commission, par décision finale motivée, constate "que la Centrale générale du personnel militaire compte le plus grand nombre d'affiliés cotisants et est représentative"; le nombre d'affiliés cotisants retenu est de 2428. Il s'élève à 769 pour le S.N.M. et à 151 pour "Action et Liberté".

Une copie conforme de la décision finale est envoyée aux organisations concernées le 27 juin 1997.

7. Le 25 mai 1998, après un nouveau comptage, la commission de contrôle constate que la C.G.P.M., avec 2096 membres cotisants, compte toujours le plus grand nombre d'affiliés cotisants et est dès lors représentative. Lors de ce comptage, le nombre d'affiliés cotisants du S.N.M. a été de 639.

8. L'arrêt du Conseil d'Etat n° 77.263 du 27 novembre 1998 a constaté l'inconstitutionnalité de l'arrêté royal du 20 octobre 1964 instituant une commission consultative du personnel militaire des forces terrestre, aérienne et navale et du service médical.

L'arrêt du Conseil d'Etat n° 91.392 du 5 décembre 2000 a annulé les articles 1^{er}, 2, 3, § 1^{er}, 27 à 30, 85 à 88, 90, 93 à 98, 100, 102 et 110, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 25 avril 1996 portant exécution de la loi du 11 juillet 1978 précitée et constaté l'illégalité des Titres I et II du même arrêté;

Considérant que la commission de contrôle de la représentativité des organisations syndicales professionnelles des militaires ne constitue pas un organe distinct de l'Etat belge; qu'elle doit être mise hors de cause;

Considérant que la partie adverse conteste l'intérêt du requérant au motif qu'il ne retirerait aucun avantage de l'annulation des actes attaqués puisque cette annulation ferait revivre la situation antérieure et que la représentativité de la seule C.G.P.M. serait donc maintenue;

Considérant que le requérant critique, entre autres, les conditions de représentativité; que l'exception est liée au fond;

Considérant que la partie adverse soulève une deuxième exception relative au caractère suffisant du mandat d'ester en justice; qu'elle pose la question de savoir si les statuts du requérant n'imposaient pas la signature de deux administrateurs à côté de celle du tiers désigné; qu'elle se demande aussi si "Monsieur VANDE CASTEELE peut bien cumuler les qualités d'avocat, ce qu'il désigne en premier lieu comme étant sa qualité, avec celle de tiers désigné" et si "Monsieur VANDE CASTEELE est/était désigné comme avocat ce qui constitue sa qualité primaire";

Considérant que, selon l'article 28 des statuts du requérant, "Les actions judiciaires et extrajudiciaires, tant comme plaignant que comme prévenu, sont instruites et défendues au nom de l'association sur poursuites et diligence d'un ou de deux administrateur(s) et/ou d'un tiers désigné(s) nominativement par le conseil d'administration"; que le 3 juillet 1997, le conseil d'administration a désigné conjointement Philippe VANDE CASTEELE et deux administrateurs pour assurer la représentation de l'organisation en justice; que la requête est signée par Philippe VANDE CASTEELE "avocat et tiers désigné"; que la signature en qualité d'avocat est suffisante; que l'exception n'est pas accueillie;

Considérant que la partie adverse soulève une troisième exception d'irrecevabilité selon laquelle les statuts de l'association requérante auraient été modifiés de manière irrégulière, de sorte que les décisions d'ester en justice et de donner mandat pour représenter l'association ne seraient pas opposables;

Considérant que les statuts de l'organisation requérante ont été publiés aux annexes du Moniteur belge le 4 mai 1996; que cette publication est conforme aux articles 2 et 3 de la loi du 27 juin 1921 accordant la personnalité civile aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique; que l'exception n'est pas accueillie;

Considérant que la partie adverse soulève une quatrième exception d'irrecevabilité à l'encontre du troisième acte attaqué; qu'elle expose qu'"Il ne peut être question de refus implicite puisque la commission de contrôle est liée par la loi (à savoir l'article 5 de la loi précitée du 11 juillet 1978) et par l'arrêté royal d'exécution (à savoir l'arrêté royal du 25 avril 1996) seules les organisations syndicales professionnelles peuvent et doivent être comptées";

Considérant que le requérant met en cause l'exclusion du comptage des organisations syndicales affiliées à une organisation syndicale représentée au conseil national du travail; que l'exception est liée au fond;

Considérant, quant au fond, que les deux premiers actes attaqués ont pour base juridique 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 des agents du personnel militaire des forces terrestre, aérienne et navale et du service médical, notamment son article 1^{er}, 12^o; que l'arrêt n° 91.392 du 5 décembre 2000 a constaté l'illégalité des Titres I et II dudit arrêté royal; que cette illégalité devrait entraîner, par voie de conséquence, celle des deux premiers actes attaqués;

Considérant que la partie adverse conteste l'intérêt d'une annulation qui serait fondée sur le défaut de base juridique des deux premiers actes attaqués; qu'elle expose à ce propos "qu'après une annulation fondée sur ce moyen, plus aucune décision de comptage ne peut être prise pour ce qui concerne l'année 1997" et que "les textes statutaires négociés avec la C.G.P.M. en vertu du comptage de 1997 garderont leur valeur juridique"; qu'elle ajoute que selon les résultats des comptages effectués en 1998 et 1999, la C.G.P.M. reste représentative et que ces résultats n'ont pas été attaqués devant le Conseil d'Etat;

Considérant que le requérant est une organisation syndicale qui tend à être considérée comme représentative; qu'il a intérêt à la mise à néant de la décision qui reconnaît cette représentativité à une autre organisation syndicale; qu'il est inexact de soutenir, comme le fait la partie adverse, qu'il ne serait pas possible de procéder à un nouveau comptage pour l'année 1997; qu'en effet, si l'application de l'arrêté royal du 25 avril 1996 est écartée, il reste qu'aux termes de l'article 11, § 2, de la loi du 11 juillet 1978 précitée :

" Une organisation syndicale dont la commission a constaté qu'elle ne satisfait pas aux dispositions visées au § 1^{er}, premier alinéa, peut demander un nouvel examen avant l'expiration de la période de six ans, si elle croit que depuis cette constatation elle répond bien aux conditions imposées.

Si, à la suite de ce nouvel examen, il apparaît que l'organisation syndicale satisfait aux conditions prévues, celle-ci peut immédiatement siéger dans les comités pour lesquels elle est considérée comme représentative";

que le requérant a intérêt à obtenir une chance supplémentaire de voir reconnaître sa représentativité; qu'au demeurant, le moyen étant d'ordre public, il suffit, pour pouvoir le retenir, que le requérant ait intérêt au recours, ce qui est le cas; que le moyen est fondé;

Considérant que le requérant prend un deuxième moyen de la "méconnaissance des articles 10 et 11 de la Constitution, prise isolément et combinée avec la méconnaissance des articles 23, 27 et 182 de la Constitution, de l'article 11 de la C.E.D.H. (...) et de l'article 22 du P.I.D.C.P. (...) (première branche)"; que, dans une seconde branche, il invoque la méconnaissance de l'article 11 de la Constitution combinée à la méconnaissance de l'article 14 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et des articles 22 et 26 du Pacte des Nations Unies relatif aux droits civils et politiques; qu'il soutient en substance que, même si elles découlent de la loi du 11 juillet 1978 précitée, "l'exclusion du S.N.M. de la représentativité, alors même qu'il est 2^{ème} après contrôle" et "l'impossibilité d'accéder aux autres sièges - maintenus aux syndicats dits politiques alors même qu'ils ne sont pas convoqués au contrôle -" sont sources de discrimination, notamment au regard des membres du personnel de la gendarmerie, et méconnaissent les dispositions visées au moyen; que, pour le requérant, la circonstance que les organisations syndicales "politiques" sont affiliées au conseil national du travail ne peut justifier le traitement de faveur dont elles bénéficient pour accéder à la représentativité et "seules des élections démocratiques ou, le cas échéant, le comptage des membres moyennant des règles précises, pertinentes, objectives et préétablies, peuvent constituer un critère objectif et pertinent pour accepter ou rejeter une demande de représentativité"; que, constatant que la discrimination qu'il dénonce est inscrite dans la loi, le requérant invite le Conseil d'Etat à poser à la Cour d'arbitrage une question préjudicielle sur la conformité des articles 1, 5 et 12, alinéa 1^{er}, 5^o, de la loi du 11 juillet 1978 avec les articles 10 et 11 de la Constitution, pris isolément et combinés avec l'article 11 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et avec les articles 23, 27 et 182 de la Constitution;

Considérant que la partie adverse critique longuement la thèse du requérant et soutient que, si les forces armées et la gendarmerie ont en commun la notion de "force publique", cela ne doit pas nécessairement conduire à un traitement identique de ces corps sur le plan syndical; qu'à propos de la loi du 11 juillet 1978, elle s'attache à démontrer l'exactitude et la pertinence de la distinction faite entre les organisations syndicales dites représentatives et celles qui ne le sont pas et conclut que ces dernières, "qui ne se trouvent donc aucunement dans 'la même situation' que les organisations syndicales représentatives ne peuvent dès lors invoquer utilement la violation des articles 10 et 11 de la Constitution"; qu'elle constate dans son dernier mémoire "que la commission de contrôle de la représentativité ne pouvait pas effectuer un comptage légal pour ce qui concerne l'année 1997 (voir le moyen d'office dans le rapport de l'Auditorat), seul comptage qui est visé dans le recours actuel, l'hypothèse selon laquelle

les organisations syndicales 'politiques' devront être comptées , ne peut pas se produire"; qu'elle en conclut qu'il est inutile de poser à la Cour d'arbitrage la question préjudicielle formulée par le requérant;

Considérant que l'exception d'irrecevabilité pour défaut d'intérêt opposée par la partie adverse au moyen pris du défaut de fondement juridique des deux premiers actes attaqués a été rejetée; que la réponse à la question préjudicielle formulée par le requérant est nécessaire à la solution du litige en ce qui concerne le troisième acte attaqué; que la question doit être posée,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La Commission de contrôle de la représentativité des organisations syndicales professionnelles des militaires est mise hors de cause.

Article 2.

Sont annulées les décisions du 24 juin 1997 de la commission de contrôle de la représentativité des organisations syndicales professionnelles des militaires, par lesquelles celles-ci :

- 1^o constate que le Syndicat national des militaires ne compte pas le plus grand nombre d'affiliés cotisants et qu'il n'est également pas représentatif;
- 2^o constate que la Centrale générale du personnel militaire compte le plus grand nombre d'affiliés cotisants et est représentative.

Article 3.

Il est sursis à statuer pour le surplus.

Article 4.

La question préjudicielle suivante est posée à la Cour d'arbitrage :
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, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'il considère comme représentative de plein droit pour l'application de la loi du 11 juillet 1978, toute organisation syndicale agréée au sens de l'article 12 qui est affiliée à une organisation syndicale représentée au conseil national du travail, alors que d'une part les organisations qui siègent au conseil national du travail n'apparaissent, dans les faits, nullement représentatives du personnel visé à l'article 1^{er} de la loi du 11 juillet 1978 précitée et alors que, d'autre part, l'effet de cette représentativité de plein droit a pour conséquence qu'une seule organisation syndicale professionnelle de militaires peut être considérée comme représentative, conformément à l'alinéa 2 de 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 ?

Article 5.

Le membre de l'auditorat désigné par l'auditeur général est chargé de rédiger un rapport complémentaire après réception de l'arrêt de la Cour d'arbitrage.

Article 6.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le vingt-deux février deux mille deux par :

M.	GEUS,	président de chambre,
M ^{me}	DAURMONT,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	GEHLEN,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	HONDERMARCQ,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Cl. HONDERMARCQ.

J.-Cl. GEUS.