CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 191.179 du 9 mars 2009

A.180.928/VIII-5835

En cause : **l'association sans but lucratif "Action et Liberté"**,

ayant élu domicile chez
Me Philippe LEVERT, avocat,
avenue Louise 149/22
1050 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par
le Ministre de la Défense.

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e^ CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 9 février 2007 par l'A.S.B.L. "Action et Liberté", qui demande l'annulation des articles 2, 6, 78, 85, 90, 96, 97 et 101 de l'arrêté royal du 3 décembre 2006 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;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 27 janvier 2009, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 20 février 2009;

Entendu, en son rapport, M^me^ DAURMONT, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me TSAVALOPOULOS, loco Me LEVERT, avocat, comparaissant pour la requérante, et le lieutenant-colonel DE DECKER, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. HERBIGNAT, premier auditeur chef de section;

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 du recours se présentent comme suit :

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 a été exécutée par l'arrêté royal du 25 avril 1996.

Par son arrêt n/ 88.214 du 23 juin 2000, le Conseil d'Etat a annulé l'article 3, § 2, de l'arrêté royal du 25 avril 1996.

Par son arrêt n/ 91.392 du 6 décembre 2000, le Conseil d'Etat a annulé les articles 1er, 2, 3, § 1er, 27 à 30, 85 à 88, 90, 93 à 98, 100, 102, et 110, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 25 avril 1996. Par ce même arrêt le Conseil d'Etat a posé deux questions préjudicielles à la Cour d'arbitrage, l'une relative à l'article 5, l'autre relative aux articles 8, 10 et 14 de la loi du 11 juillet 1978.

Dans l'arrêt n/ 141/2001 du 6 novembre 2001, en réponse à la question préjudicielle posée par l'arrêt n/ 88.117 du 21juin 2000, la Cour d'arbitrage a dit pour droit que l'article 15 de la loi du 11 juillet 1978 viole les articles 10 et 11 de la Constitution lus en combinaison avec son article 182.

Par l'arrêt n/ 70/2002 du 18 avril 2002, la Cour d'arbitrage a notamment considéré que l'article 5 de la loi du 11 juillet 1978 était inconstitutionnel en ce qu'il disposait qu'une seule organisation syndicale agrée au sens de l'article 12 de la loi pouvait être considérée comme représentative. A la suite de cet arrêt, l'article 5 de la loi du 11 juillet 1978 a été remplacé par l'article 144 de la loi programme du 2 août 2002.

Le 22 juillet 2004, par son arrêt n/ 144/2004, la Cour d'arbitrage a dit pour droit que l'article 5 de la loi du 11 juillet1978, tel que remplacé par l'article 144 de la loi programme du 2 août 2002, ne violait pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Le 6 juillet 2006, par 1'arrêt n/ 161.063, le Conseil d'Etat a annulé l'arrêté royal du 9 juin 1999 modifiant l'arrêté royal du 25 avril 1996 portant exécution de la loi
du 11 juillet l978.

Le 3 décembre 2006, le Roi a adopté l'arrêté royal attaqué. Cet arrêté abroge l'arrêté royal du 25 avril 1996;

Considérant que la partie requérante prend un premier moyen de la violation des articles 159 et 182 de la Constitution; que selon elle, l'acte attaqué a été pris sur la base 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, qui est illégal pour avoir été pris sur l'avis de la Commission consultative du personnel militaire des forces terrestre, aérienne et navale et du service médical, instituée par l'arrêté royal du 20 octobre 1964, que l'arrêt n/ 77.263 du 27 novembre 1998 a jugé inconstitutionnel;

Considérant que la partie adverse répond que si l'arrêté royal du 25 avril 1996 a été jugé illégal parce qu'il n'avait pas été soumis à la négociation avant son adoption, l'acte attaqué a été soumis avant son adoption au comité de négociation, comme le précise son préambule; qu'elle ajoute que l'acte attaqué a une existence autonome et ne dépend pas de l'arrêté royal du 25 avril 1996;

Considérant que dans son dernier mémoire, la partie adverse fait valoir ce qui suit :

" Il s'en déduit une évidence : l'ensemble des dispositions de l'arrêté royal du 25 avril 1996 devait certes être soumis à un comité de négociation créé par le Roi à l'exception, toutefois, des règles fixant les modalités d'une telle négociation, à savoir le titre III de l'arrêté royal du 25 avril 1996. En effet, nul n'étant tenu à l'impossible, ne pouvait être soumis à la négociation syndicale un texte qui formulait précisément les règles de cette négociation. Le constat d'illégalité fait par l'arrêt du 6 décembre 2000 ne peut donc s'étendre au titre III de l'arrêté royal du 25 avril 1996.

Dès lors, il y a donc lieu de considérer que l'arrêté royal attaqué a été précédé d'une négociation régulière.";

Considérant que l'article 2 de 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 dispose comme suit :

" § 1. Les autorités compétentes ne peuvent, sans négociation préalable avec les syndicats représentatifs, établir des avant-projets de loi et projets d'arrêtés d'exécution qui règlent, selon le cas, les matières suivantes :

1/ le recrutement, les droits et les obligations des militaires et leur avancement;
2/ les relations avec les syndicats.

Cette négociation a lieu au sein du comité de négociation créé par le Roi.

§ 2. Toutefois, les projets ne sont pas soumis à la négociation :

1/ dans des cas d'urgence et dans d'autres cas exceptionnels que le Roi détermine;
2/ s'ils ont trait à la mise en condition et à la mise en oeuvre des forces armées.

§ 3. Les syndicats représentatifs peuvent demander au Ministre de la Défense nationale de soumettre à la négociation une question relevant des attributions du comité de négociation précité.";

que toutes les dispositions dont l'annulation est demandée appartiennent à la catégorie des actes réglant les relations avec les syndicats; qu'elles devaient donc faire l'objet de la négociation prévue par la loi; qu'elle a eu lieu dans le respect de l'arrêté royal du 25 avril 1996 qui règle notamment la procédure de la négociation; que cependant, la la requérante fait valoir l'illégalité de ce dernier arrêté, constatée par l'arrêt n/ 91.392 en ce qui concerne ses Titres I et II; que l'arrêt n/ 91.392 du 6 décembre 2000 a jugé comme suit :

" Considérant que les requérants prennent un premier moyen de la violation 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, de la violation des formes substantielles, de l'excès et du détournement de pouvoir; qu'ils exposent qu'en vertu de l'article 2 de la loi précitée, les autorités compétentes ne peuvent, sans négociation préalable au sein du comité de négociation créé par le Roi, établir des projets d'arrêté d'exécution réglant les relations avec les organisations syndicales, et que la loi du 11 juillet 1978, en son chapitre II, a organisé le régime de la négociation syndicale, la mise en oeuvre de ce régime supposant d'une part que soit désignée l'organisation représentative visée à son article 5, 2/, et d'autre part que soient déterminées les modalités pratiques de cette négociation, fixées par le titre III de l'arrêté attaqué; qu'ils ajoutent que l'organisation représentative avait été désignée dès 1995 et que les dispositions du titre III auraient pu faire l'objet d'un premier arrêté royal, les autres dispositions étant adoptées ultérieurement après avoir été soumises à la négociation syndicale; que, se fondant sur l'avis L.25.008/9 donné par la section de législation du Conseil d'Etat sur l'arrêté attaqué en projet, ils font valoir que la loi du 11 juillet 1978 était en vigueur depuis le 4 mars 1995, ce dont ils déduisent que la partie adverse ne pouvait considérer que l'avis donné par la commission consultative du personnel militaire, créée par l'arrêté royal du 20 octobre 1964, équivalait à la négociation syndicale;

Considérant que la partie adverse répond que les parties requérantes n'ont pas intérêt au moyen, puisque "dans l'hypothèse selon laquelle le comité de

négociation aurait dû être consulté (...) le texte incriminé a été discuté au sein de la Commission consultative du Personnel militaire (CCPM) qui avait la même composition que le comité de négociation (les quatres organisations représentatives peuvent y siéger). Il est dès lors évident qu'en ce qui concerne le fond de l'affaire, le projet de texte (devenu l'arrêté royal attaqué) a effectivement été soumis aux organisations syndicales représentatives"; que, sur le fond, la partie adverse soutient que les articles 2 à 4 de la loi du 11 juillet 1978 n'ont été mis en vigueur que par l'arrêté attaqué; qu'elle en conclut que celui-ci "dans la situation légale sans système de négociation en vigueur, ne pouvait pas être légalement discuté au sein du comité de négociation, dont le règlement d'ordre intérieur n'était a fortiori même pas établi" et fait observer "comment aurait-on d'ailleurs pu discuter "selon les nouvelles règles" un texte qui établit précisément ces nouvelles règles"; que la partie adverse fait encore valoir que "le procédé effectivement suivi en pratique étant légalement justifié et le texte incriminé ayant été adéquatement et effectivement soumis à la discussion des organisations syndicales représentatives, les parties requérantes s'immiscent dans l'opportunité du choix de la procédure à suivre pour mettre en vigueur la loi syndicale";

Considérant qu'en ce qui concerne l'entrée en vigueur de la loi du 11 juillet 1978, la partie adverse s'explique longuement; que sa thèse peut être résumée comme suit : qu'elle estime que seules les modifications apportées par la loi de 1994 sont "activées et exécutées" mais qu'il n'est pas touché à la mise en vigueur des dispositions modifiées, et que la mise en vigueur des dispositions de la loi précitée de 1978, qu'elles aient été ou non modifiées, ne peut trouver une base légale dans la loi du 21 avril 1994; que sa conclusion est exprimée en ces termes :

" Il est dès lors clair que la mise en vigueur restante de la loi du 11 juillet 1978 par l'arrêté royal incriminé est justifiée puisque la mise en vigueur de la loi du 21 avril 1994 prévue dans l'arrêté royal du 2 février 1995 n'a mené qu'au seul remplacement d'une partie des dispositions d'origine de la loi du 11 juillet 1978 sans que les dispositions ainsi modifiées dans la loi du 11 juillet 1978 ne soient ainsi entrées en vigueur";

Considérant que, dans la mesure où le moyen tend à l'annulation de l'article 3, § 2, de l'arrêté attaqué, le recours a perdu son objet, puisque cette disposition a disparu de l'ordonnancement juridique;

Considérant que les requérants ont intérêt au moyen qui, s'il était fondé, ne pourrait conduire à une annulation qui leur serait défavorable; qu'en outre, l'avis d'un organisme créé par un arrêté contraire à la Constitution ne peut remplacer les formalités édictées par la loi du 11 juillet 1978;

Considérant, quant au fond, que l'article 19 de la loi du 21 avril 1994 doit être interprété de manière à lui donner un effet utile et rationnel; qu'il serait dépourvu de sens que le législateur ait fixé une date limite pour l'entrée en vigueur de dispositions modificatives si celle des dispositions modifiées pouvait être retardée indéfiniment, ce à quoi conduirait la thèse défendue par la partie adverse, laquelle n'a en rien réfuté l'observation précitée de la section de législation; que le moyen est fondé; qu'il s'ensuit que les Titres I et II de l'arrêté attaqué sont illégaux, mais que seules les dispositions formellement critiquées par les requérants peuvent être annulées, étant les articles 1er, 2, 3, § 1er, 27 à 30 et 110, alinéa 1er";

qu'il apparaît que le constat d'illégalité fait par cet arrêt ne doit pas être limité aux titres I et II de l'arrêté royal du 25 avril 1996 mais doit s'étendre à son texte dans son ensemble; qu'en effet, dès lors que l'article 2, § 1er, de la loi du 11 juillet 1978 dispose que :

" Les autorités compétentes ne peuvent, sans négociation préalable avec les syndicats représentatifs, établir des avant-projets de loi et projets d'arrêté d'exécution qui règlent, selon le cas, les matières suivantes :

1/ ...
2/ les relations avec les syndicats

...",

le projet d'arrêté devait être soumis à cette formalité, puisque tel est l'objet de l'arrêté royal attaqué; que cependant, le projet d'arrêté attaqué a été négocié suivant une procédure et des modalités définies dans un texte qui doit être tenu pour illégal, en sorte qu'il n'a pas fait l'objet d'une négociation régulière; que le premier moyen est fondé;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens de la requête qui, à les supposer fondés, ne pourraient conduire à une annulation plus étendue,

D E C I D E :

Article 1er.

Sont annulés les articles 2, 6, 78, 85, 90, 96, 97 et 101 de l'arrêté royal du 3 décembre 2006 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.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par extrait au Moniteur belge dans les mêmes formes que l'arrêté partiellement annulé.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le neuf mars deux mille neuf par :

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

Le Greffier, Le Président,

M.-Cl. HONDERMARCQ. J.-Cl. GEUS.