

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 82.934 du 18 octobre 1999

A.61.124/VIII-939
(anciennement III-20.217)

En cause : **l'association sans but lucratif
"Action et Liberté",**
ayant élu domicile chez
Me Philippe LEVERT, avocat,
avenue Clémentine 3
1190 Bruxelles,

contre :

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

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 11 novembre 1994 par
l'association sans but lucratif "Action et Liberté", qui
demande l'annulation de :

- "1. l'arrêté royal du 11 août 1994 modifiant l'arrêté royal du 20 octobre 1964 instituant une commission consultative du personnel militaire des forces terrestres, aérienne et navale et du service médical;
2. l'arrêté royal du 11 août 1994 portant création de la commission de contrôle visée à l'article 11 de la loi du 11 juillet 1978 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats du personnel militaire des forces terrestres, aérienne et navale et du service médical";

Vu l'arrêt n° 77.888 du 30 décembre 1998 rouvrant
les débats et chargeant le membre de l'auditorat désigné
par M. l'auditeur général de poursuivre l'instruction;

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

Vu l'ordonnance du 31 mars 1999 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport complémentaire;

Vu la notification de ce rapport aux parties et le dernier mémoire du requérant;

Vu l'ordonnance du 30 août 1999, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 8 octobre 1999;

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

Entendu, en leurs observations, Me LEVERT, avocat, comparaissant pour la requérante, et le capitaine MEYUS, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis partiellement conforme, M. HERBIGNAT, 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 requête ont été exposés par les arrêts n^{os} 66.869 du 18 juin 1997 et 77.888 du 30 décembre 1998;

Considérant que la requérante prend un premier moyen "de la violation de l'article 108 de la Constitution, de l'incompétence de l'auteur de l'acte, 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, notamment de ses articles 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 et 19 et de l'excès de pouvoir"; qu'elle expose en substance qu'en modifiant une nouvelle fois l'arrêté royal

du 20 octobre 1964 instituant une commission consultative du personnel militaire des forces terrestre, aérienne et navale et du service médical, le Roi a méconnu l'obligation d'exécuter, dans un délai raisonnable, la loi précitée du 11 juillet 1978 et a outrepassé ses compétences; qu'elle ajoute que le deuxième acte attaqué a été adopté pour permettre l'exécution du premier, ce qui entraîne son illégalité par voie de conséquence;

Considérant que le droit de s'affilier à des organisations syndicales est un élément du statut des militaires et que les organisations syndicales constituent le support nécessaire de l'exercice de ce droit; que, partant, la matière relève de la compétence du législateur et non de celle du Roi au titre de commandant des forces armées; que, comme l'a constaté l'arrêt n° 77.263 du 27 novembre 1998, l'arrêté royal du 20 octobre 1964 est inconstitutionnel et entraîne l'inconstitutionnalité du premier acte attaqué qui le modifie;

Considérant que le second acte attaqué n'a pas pour objet de modifier l'arrêté royal précité du 20 octobre 1964 ou le premier acte attaqué; que si la nature des liens entre les deux actes attaqués, tels que décrits par l'arrêt n° 77.888 précité, permettrait de conclure à l'annulation du premier comme conséquence de l'annulation du second, le contraire ne se vérifie pas; que le moyen, en tant qu'il postule l'annulation du second acte attaqué uniquement comme conséquence de l'annulation du premier, n'est pas fondé;

Considérant qu'un deuxième moyen, dirigé contre le second acte attaqué, est pris, à titre subsidiaire, de la violation de l'article 108 de la Constitution et de l'excès de pouvoir; que la requérante vise l'article 1^{er}, alinéa 2, de cet acte et expose "qu'en limitant l'entrée en vigueur de l'article 11 de la loi du 11 juillet 1978 au seul et premier comptage visé au paragraphe 1^{er} de cet

article, effectué au moment de l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 11 août 1994, le Roi a, de facto, suspendu l'article 11, § 2, de la loi du 11 juillet 1978 pour l'avenir, hors ce seul comptage; qu'il n'était pas au pouvoir du Roi de ce faire, à raison de l'article 108 de la Constitution";

Considérant que l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 11 août 1994 portant création de la commission de contrôle visée à l'article 11 de la loi du 11 juillet 1978 énonce ce qui suit :

" L'article 5 de la loi du 11 juillet 1978 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats du personnel des forces terrestre, aérienne et navale et du service médical, dénommée ci-après «la loi», modifié par la loi du 21 avril 1994, est mis en vigueur, en ce qui concerne les organisations syndicales professionnelles agréées, le jour où le présent arrêté entre en vigueur et, en ce qui concerne les autres organisations syndicales, le jour où le nom de la seule organisation syndicale représentative est publié au Moniteur belge en application de l'article 17, aliéna 3.

L'article 11 de la loi modifié par la loi du 21 avril 1994, est mis en vigueur uniquement en ce qui concerne le premier comptage";

que l'article 11 de la loi du 11 juillet 1978, dont le § 2 n'a pas subi de modifications, dispose comme suit :

" § 1^{er}. Le Roi fixe la date à laquelle a lieu le premier comptage des affiliés en service actif des diverses associations professionnelles agréées. Tous les six ans à partir de la date du premier comptage, une organisation professionnelle agréée peut demander à être reconnue représentative. En ce cas, une commission vérifie si elle remplit les conditions prévues à l'article 5, 2^o.

(...)

§ 2. 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.

(...)" ;

qu'enfin, l'article 19 de la loi du 11 juillet 1978, dont le texte n'a pas subi de modifications, précise que :

" L'entrée en vigueur et la mise en application des diverses dispositions de la présente loi sont assurées par le Roi aux dates et selon les modalités qu'Il fixe";

Considérant que l'habilitation donnée au Roi pour assurer l'entrée en vigueur et la mise en application de la loi doit se comprendre à la lumière de l'article 108 de la Constitution qui Lui interdit de dispenser de l'exécution des lois; que la nécessité ou l'opportunité d'assurer l'exécution d'une loi en différentes phases et de ménager des dispositions transitoires ne dispensent pas de l'obligation de respecter, pour ce faire, un délai raisonnable; qu'en l'espèce, ce délai a manifestement été dépassé et qu'il n'était plus au pouvoir du Roi de limiter l'entrée en vigueur de l'article 11 précité, d'autant que la commission de contrôle dont la création était indispensable pour assurer l'application de cette disposition a effectivement été créée; que le moyen est fondé;

Considérant qu'un troisième moyen, dirigé contre le second acte attaqué, est pris de la violation de l'article 10 de la loi du 1^{er} septembre 1980 relative à l'octroi et au paiement d'une prime syndicale à certains membres du personnel du secteur public et de la violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité; que la requérante expose que les articles 9 et 20 du second acte attaqué définissent ce qu'il faut entendre par affilié cotisant, que le Roi a été habilité à définir cette notion par l'article 11, paragraphe 3, de la loi précitée du 11 juillet 1978, y inséré par la loi du 1^{er} septembre 1980 relative à l'octroi et au paiement d'une prime syndicale à certains membres du personnel du secteur public, que les arrêtés d'exécution de cette dernière loi doivent être délibérés en Conseil des ministres et que le second acte attaqué n'a pas fait l'objet de pareille délibération;

Considérant que la loi du 1^{er} septembre 1980 précitée est applicable au personnel militaire des forces armées; qu'elle traite des conditions d'octroi d'une prime syndicale et, par ses articles 2, §§ 2 et 4, 5, §§ 3, 4 et 6, habilite le Roi à prendre certaines mesures d'exécution de ladite loi; que son article 9 complète l'article 14 de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités et l'article 11 de la loi précitée du 11 juillet 1978 en habilitant le Roi à déterminer, notamment, ce qu'il y a lieu d'entendre par "affilié cotisant"; que l'article 10, alinéa 1^{er}, de la loi du 1^{er} septembre 1980 dispose que : "les arrêtés royaux d'exécution de la présente loi sont délibérés en Conseil des Ministres"; qu'aucune disposition de la loi du 11 juillet 1978 ne soumet ses arrêtés d'exécution à une délibération préalable en Conseil des Ministres; que la loi du 1^{er} septembre 1980 n'a pas modifié, sur ce point, la loi du 11 juillet 1978; que son article 10 ne s'applique qu'aux arrêtés nécessaires à sa propre exécution et non à ceux nécessaires à l'exécution des lois qu'elle modifie; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant qu'un quatrième moyen, dirigé contre le second acte attaqué, est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution; que la requérante critique l'article 20 de l'acte attaqué en faisant valoir "que l'on cherche vainement le fondement de la différence de traitement réservée par la disposition transitoire aux organisations syndicales agréées au sens de l'article 12 de la loi du 11 juillet 1978 précitée par rapport aux autres organisations syndicales visées à l'article 2, § 3, 1^o, 2^o, 4^o et 5^o, de la loi du 1^{er} septembre 1980 relative à l'octroi et au paiement d'une prime à certains membres du personnel public", "que ceci s'impose d'autant qu'il a été précisé au cours des travaux préparatoires de la loi du 21 avril 1994 modifiant la loi du 11 juillet 1978 que l'organisation syndicale représentative au sens de l'article 5,

2°, de cette loi du 11 juillet 1978 «percevra évidemment la même cotisation syndicale que les autres»" et "que la disposition transitoire de l'article apparaît donc discriminatoire à l'égard de la requérante qui appliquant ce critère de 0,74 % se voit d'entrée de jeu en concurrence avec des autres organisations syndicales qui n'ont pas appliqué, à ce jour, ce taux, alors qu'elles étaient tenues de le faire en application de l'arrêté royal du 30 septembre 1982 cité ci-avant";

Considérant que l'article 9, alinéa 2, de l'arrêté attaqué définit comme suit ce qu'il faut entendre par "affilié cotisant" :

" le membre du personnel qui est membre de l'organisation syndicale intéressée le 31 décembre de l'année qui précède l'année de comptage et qui a payé une cotisation syndicale au moins pour les trois derniers mois de cette année. La cotisation syndicale annuelle est égale à 0,74 p.c. du montant de la rémunération annuelle garantie brute indexée en vigueur le 1^{er} juillet de l'année précédant l'année de comptage. La cotisation syndicale est calculée sur la base du montant le plus bas de la rétribution annuelle garantie au militaire âgé de 21 ans. Le résultat du calcul visé ci-avant est arrondi au multiple de cinq inférieur";

que l'article 20 du même arrêté contient la disposition transitoire suivante :

" Dans le cadre de la première application de l'article 55, 2°, de la loi et pour effectuer les comptages qui doivent mener à la constatation par la commission de contrôle de la représentativité ou de la non-représentativité, il faut entendre par affilié cotisant : le membre du personnel qui, le premier jour du mois au cours duquel il a été communiqué par arrêté royal que le comptage peut avoir lieu, est membre de l'organisation syndicale concernée et a payé une cotisation syndicale durant au moins les trois mois qui précèdent le mois précité. Cette cotisation est librement fixée par l'organisation syndicale et est au moins égale à la cotisation qui était demandée le 1^{er} janvier 1994";

Considérant que la thèse de la requérante repose sur le double postulat de l'applicabilité, au comptage destiné à désigner l'organisation syndicale représentative au sens de l'article 5, 2°, de la loi précitée du 11 juillet 1978, de l'arrêté royal du 30 septembre 1980

relatif à l'octroi et au paiement d'une prime syndicale à certains membres du personnel du secteur public, d'une part, et de l'équivalence entre les notions de membre cotisant et d'affilié cotisant, d'autre part; que l'arrêté royal du 30 septembre 1980, pris en exécution de la loi du 1^{er} septembre 1980, n'a pas d'autre objet que de préciser les conditions et modalités de l'octroi de cette prime; que ces conditions et modalités ne peuvent, sauf disposition expresse qui le prescrirait, être étendues à un autre objet tel que le comptage des membres d'une organisation syndicale; que, d'autre part, les notions de membre cotisant et d'affilié cotisant d'une organisation syndicale sont des notions distinctes; que les membres cotisants sont ceux auxquels une prime syndicale est octroyée, tandis que les affiliés cotisants, notion propre à la loi du 11 juillet 1978, sont les membres qui entrent en ligne de compte pour la détermination du caractère représentatif ou non d'une organisation syndicale; que la circonstance que le taux de cotisation retenu par l'article 4, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 30 septembre 1980 soit le même que celui prescrit par l'article 9, alinéa 2, de l'arrêté attaqué ne suffit pas à assimiler les notions de membre cotisant et de membre affilié, notamment parce que la fixation d'un taux de cotisation inférieur à 0,74 % ne supprime pas l'allocation d'une prime syndicale mais a seulement pour effet d'en réduire le montant; que la disposition transitoire critiquée par la requérante n'entraîne par conséquent pas de rupture du principe d'égalité; qu'au demeurant, la requérante eût pu, avant le 1^{er} janvier 1995, à l'instar d'autres organisations syndicales, demander à ses membres une cotisation inférieure au taux de référence de 0,74 %; que le moyen n'est pas fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Sont annulés :

1. l'arrêté royal du 11 août 1994 modifiant l'arrêté royal du 20 octobre 1964 instituant une commission consultative du personnel militaire des forces terrestres, aérienne et navale et du service médical;
2. dans l'article 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté royal du 11 août 1994 portant création de la commission de contrôle visée à l'article 11 de la loi du 11 juillet 1978, les mots "uniquement en ce qui concerne le premier comptage".

La requête est rejetée pour le surplus.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par extrait au Moniteur belge dans les mêmes formes que les arrêtés annulés.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 4.000 francs, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le dix-huit octobre 1900 nonante-neuf 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.