

Numéro du rôle : 1795
Arrêt n° 139/99 du 22 décembre 1999

ARRET

En cause : la demande de suspension de l'article 17 de la loi du 24 mars 1999 organisant les relations entre les autorités publiques et les organisations syndicales du personnel des services de police, introduite par l'a.s.b.l. Syndicat autonome de la police judiciaire et autres.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents G. De Baets et M. Melchior, et des juges L. François, P. Martens, H. Coremans, R. Henneuse et M. Bossuyt, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président G. De Baets,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la demande*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 5 novembre 1999 et parvenue au greffe le 8 novembre 1999, une demande de suspension de l'article 17 de la loi du 24 mars 1999 organisant les relations entre les autorités publiques et les organisations syndicales du personnel des services de police (publiée au *Moniteur belge* du 8 mai 1999) a été introduite par l'a.s.b.l. Syndicat autonome de la police judiciaire, dont le siège est établi à 1060 Bruxelles, avenue Henri Jaspar 114/19, l'a.s.b.l. Fédération syndicale policière de la Région bruxelloise et extension, dont le siège est établi à 1070 Bruxelles, rue des Parfums 23, l'a.s.b.l. Fédération wallonne des syndicats de police, dont le siège est établi à 4000 Liège, rue Sainte-Walburge 285, et l'a.s.b.l. Syndicat national de la police belge, dont le siège est établi à 1030 Bruxelles, avenue E. Zola 62.

Par la même requête, les parties requérantes demandent également l'annulation de la disposition légale précitée.

II. *La procédure*

Par ordonnance du 8 novembre 1999, 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 n'y avoir lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Par ordonnance du 24 novembre 1999, le président en exercice a complété le siège par le juge M. Bossuyt et remplacé le juge E. Cerexhe, légitimement empêché, par le juge L. François.

Par ordonnance du même jour, la Cour a fixé l'audience au 7 décembre 1999.

Cette dernière ordonnance a été notifiée aux autorités mentionnées à l'article 76 de la loi organique ainsi qu'aux parties requérantes et à leur avocat, par lettres recommandées à la poste le 24 novembre 1999.

A l'audience publique du 7 décembre 1999 :

- ont comparu :
 - . Me J. De Smet, avocat au barreau de Courtrai, pour les parties requérantes;
 - . Me D. D'Hooghe et Me F. Vandendriessche, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs H. Coremans et L. François ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- 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.

III. *En droit*

- A -

Quant à l'intérêt

A.1. Les parties requérantes estiment qu'elles justifient de l'intérêt requis puisque leur fonctionnement est menacé par l'interdiction de récolter des fonds à l'aide de pratiques de démarchage. Elles affirment qu'elles ne disposeront plus, de ce fait, de moyens financiers suffisants pour réaliser leur objet social et développer des activités syndicales.

Quant aux moyens

A.2. Les parties requérantes infèrent leurs moyens d'une violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

Elles constatent que la disposition attaquée fait naître un traitement inégal des organisations syndicales du personnel des services de police par rapport, d'une part, aux associations de police autres que des organisations syndicales et, d'autre part, aux organisations syndicales d'autres agents de services publics.

Elles font valoir, en outre, que deux catégories de personnes qui se trouvent dans des situations essentiellement différentes au regard de la disposition attaquée, à savoir le personnel des services de police qui relève du cadre opérationnel et le personnel des services de police qui relève du cadre logistique et administratif, sont traitées de manière identique.

A.3. Pour les parties requérantes, une analyse des travaux préparatoires démontre qu'il n'existe pas de justification raisonnable au critère de distinction utilisé par le législateur.

Le législateur, qui a constaté que « les citoyens n'apprécient pas toujours les contacts souvent agressifs ou du moins imposés par les démarcheurs », voudrait faire en sorte, par la disposition entreprise, que les citoyens ne se sentent plus contraints de répondre à une demande de soutien financier d'une organisation syndicale des services de police. La référence à l'article 8 de la loi du 25 mars 1998 portant modification du statut syndical du personnel du corps opérationnel de la gendarmerie et aux travaux préparatoires de cette loi ferait également apparaître qu'en adoptant la mesure critiquée, le législateur a voulu garantir l'autorité hiérarchique, la disponibilité et la neutralité des membres du corps opérationnel.

L'alignement du personnel du cadre administratif et logistique sur le personnel du cadre opérationnel se justifierait, aux termes des travaux préparatoires, « par la garantie que ce personnel du cadre administratif et logistique doit constamment apporter l'appui nécessaire au personnel de police ».

A.4. Les parties requérantes affirment que des associations de police autres que les organisations syndicales et les organisations syndicales d'autres agents de services publics peuvent collecter sans limitation légale des fonds de fonctionnement, bien que les citoyens pourraient également se sentir contraints, à l'égard de ceux-ci, de répondre à une demande de soutien financier et que de telles associations pourraient également voir compromises l'autorité hiérarchique, la disponibilité et la neutralité des membres.

Les parties requérantes soulignent que de très nombreux fonctionnaires publics ont un pouvoir de police et que certains sont même officiers de police judiciaire, ce qui les place dans une situation identique à celle d'un membre du personnel du service de police (par exemple les conducteurs de trains, les percepteurs des postes, les fonctionnaires des douanes, les inspecteurs du travail, les fonctionnaires de l'Inspection spéciale des impôts, etc.), alors qu'aucune mesure limitative ne s'applique à leurs organisations syndicales.

Il pourrait même être affirmé, aux dires des parties requérantes, que la neutralité, par exemple, d'un fonctionnaire du ministère des Finances qui demande un soutien financier aux citoyens pour son organisation syndicale est plus rapidement compromise que la neutralité d'un membre du personnel d'un service de police qui agit de même pour son organisation syndicale et que le citoyen se sentira plus rapidement contraint, à l'égard d'un fonctionnaire du ministère des Finances, d'accéder à sa demande de soutien financier de son organisation syndicale qu'à une demande analogue d'un policier, « qui est davantage un allié pour le citoyen, car il est le gardien de la sécurité de celui-ci ».

A.5. Aux yeux des parties requérantes, il n'y a pas de justification raisonnable au traitement égal du personnel du cadre administratif et logistique et du personnel du cadre opérationnel. Le fait que le personnel du cadre administratif et logistique doive toujours fournir l'appui nécessaire au personnel de police ne saurait, à leur estime, être utilisé pour justifier un traitement égal de leurs organisations syndicales respectives.

Les parties requérantes observent du reste que, pour justifier la disposition attaquée, le législateur ne renvoie qu'à l'influence exercée par des membres du personnel du cadre opérationnel des services de police et non par les membres du personnel du cadre administratif et logistique.

A.6. Les parties requérantes font valoir qu'il n'existe pas de rapport raisonnable entre les moyens employés et le but visé et que la disposition attaquée ne saurait dès lors résister au contrôle de proportionnalité.

Elles estiment d'abord que l'exigence de neutralité doit être nuancée puisqu'il est permis à un fonctionnaire de police d'être membre d'un « syndicat traditionnel, donc à coloration politique, adhésion par laquelle le fonctionnaire de police affiche sa couleur politique et philosophique et abandonne ainsi sa neutralité ».

Elles observent ensuite que l'article 8 de la loi du 25 mars 1998, auquel le législateur s'est référé dans les travaux préparatoires de la disposition attaquée, ne s'applique qu'aux organisations syndicales du personnel du cadre opérationnel et n'interdit que la collecte directe de fonds de fonctionnement. En excluant également la possibilité qu'un intermédiaire tente de récolter des fonds de fonctionnement pour l'organisation syndicale, la disposition actuellement entreprise imposerait une limitation qui va au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif recherché. Les parties requérantes estiment que « lorsqu'un tiers, par exemple une agence de publicité, tente de récolter des fonds de fonctionnement pour une organisation syndicale d'un service de police, la neutralité est garantie et le citoyen ne se sent pas contraint de répondre à la demande, à supposer même qu'il en serait ainsi en cas de collecte directe, *quod non* ».

De l'avis des parties requérantes, la sanction prévue n'est pas davantage proportionnée au but fixé.

A.7. Les parties requérantes estiment enfin que le principe d'égalité est violé au motif que la disposition critiquée est dirigée contre les organisations syndicales autonomes, dénommées « professionnelles » ou « corporatistes » dans les travaux préparatoires, puisqu'elles seules doivent récolter des moyens financiers pour soutenir leur action syndicale de la manière définie par la disposition attaquée. Les organisations syndicales traditionnelles n'auraient pas besoin de ce type de collectes puisqu'elles obtiennent suffisamment de fonds de fonctionnement de leurs organisations politiques respectives.

Les parties requérantes affirment que les organisations syndicales autonomes risquent de perdre leur principale source de revenus par suite de la disposition entreprise, ce qui aura pour effet qu'elles n'auront plus de moyens pour poursuivre leurs activités syndicales et qu'elles seront donc menacées dans leur existence. La disposition attaquée irait ainsi à l'encontre de l'objectif général de la loi du 24 mars 1999, pour lequel les parties requérantes renvoient aux travaux préparatoires.

Quant au préjudice

A.8. Pour étayer la thèse d'un préjudice grave difficilement réparable, les parties requérantes font valoir que l'application immédiate de la disposition entreprise les prive « d'une source de revenus particulièrement importante, sinon la plus importante, ce qui leur fera subir une perte financière grave, laquelle ne pourra aucunement être compensée par la suite puisqu'en cas de non-suspension, elles ne pourront acquérir d'autres moyens de fonctionnement que les cotisations de leurs membres ». Elles observent qu'une acquisition rétroactive des moyens financiers visés dans la disposition entreprise « est impossible pour des raisons évidentes et que la perte de revenus subie dans l'intervalle ne saurait, pour des raisons tout aussi évidentes, être évaluée ».

Elles font également valoir que, par suite de la suppression des moyens financiers autres que les cotisations, elles ne pourront réaliser leur objet social, l'action syndicale et la défense des intérêts de leurs membres, ce qui aura pour effet non seulement que leurs membres s'en iront et que leur influence sur la politique à suivre diminuera mais également que l'influence des syndicats traditionnels ira en s'accroissant. Elles estiment que la paix sociale visée par le législateur risque de s'en trouver perturbée.

Elles joignent enfin à leur requête des pièces devant faire apparaître que « l'impact des insertions de publicité est important dans le chef des parties requérantes ».

- B -

La disposition attaquée

B.1. Les parties requérantes demandent la suspension de l'article 17 de la loi du 24 mars 1999 organisant les relations entre les autorités publiques et les organisations syndicales du personnel des services de police. Cet article dispose :

« Sous réserve de l'article 15, 2°, il est interdit aux organisations syndicales, en faisant état de leur qualité d'organisation syndicale du personnel des services de police, de solliciter, elles-mêmes ou par personne interposée, des fonds destinés à assurer leur fonctionnement, au moyen de pratiques de démarchage, sous quelque forme que ce soit. Le non-respect de cette interdiction entraîne le retrait de l'agrément de l'organisation syndicale. »

Aux termes du susdit article 15, 2°, les organisations syndicales représentatives peuvent percevoir les cotisations syndicales dans les locaux pendant les heures de service.

En vertu de l'article 35 de la même loi, l'article attaqué entre en vigueur à la date fixée par le Roi et au plus tard le 1er janvier 2001.

Quant à la demande de suspension

B.2. Aux termes de l'article 20, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, deux conditions de fond doivent être remplies pour que la suspension puisse être décidée :

- des moyens sérieux doivent être invoqués;
- l'exécution immédiate de la règle attaquée doit risquer de causer un préjudice grave difficilement réparable.

Les deux conditions étant cumulatives, la constatation que l'une de ces deux conditions n'est pas remplie entraîne le rejet de la demande de suspension.

Quant au préjudice grave difficilement réparable

B.3. Pour démontrer l'existence d'un risque de préjudice grave difficilement réparable, les parties requérantes font valoir que l'application immédiate de la disposition attaquée entraînerait la disparition d'une source de revenus « importante, sinon la plus importante », ce qui limiterait leurs moyens de fonctionnement aux cotisations de leurs membres.

Elles affirment qu'elles ne pourront donc réaliser leur objet social, l'action syndicale et la défense des intérêts de leurs membres, ce qui entraînera une diminution de l'effectif de leurs membres et de leur influence sur la politique à suivre et une augmentation de l'influence des syndicats traditionnels. Elles font valoir également que la paix sociale risque d'en être perturbée.

A leur estime, ce préjudice ne pourrait être réparé parce qu'il est impossible de procéder à une acquisition rétroactive des moyens financiers visés par la disposition entreprise.

B.4. Les parties qui demandent la suspension doivent, pour satisfaire à la seconde condition inscrite à l'article 20, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, exposer dans leur requête des faits concrets démontrant à suffisance que l'application de la norme litigieuse à la date de son entrée en vigueur risque de leur causer un préjudice grave difficilement réparable.

B.5. Les parties requérantes ne démontrent pas que le prétendu préjudice est d'une importance telle qu'il puisse être considéré comme un préjudice grave au sens de l'article 20, 1°, précité. Plus précisément, elles n'apportent aucun élément concret susceptible de rendre plausible que l'impossibilité, jusqu'au prononcé de l'arrêt statuant sur le recours en annulation et en supposant que la disposition entreprise soit dans l'intervalle déjà entrée en vigueur, de récolter des fonds à l'aide de pratiques de démarchage réduirait à ce point leurs revenus que leur fonctionnement ou leur influence sur la politique puissent en être compromis et faire naître des troubles sociaux dans le secteur de la police.

Sans doute des pièces faisant apparaître que certaines parties requérantes retirent des revenus de publicités commerciales sont-elles jointes à la requête, mais ce seul élément ne permet pas de conclure que l'interdiction litigieuse des pratiques de démarchage soit susceptible de causer un préjudice grave difficilement réparable.

B.6. Une des conditions requises par l'article 20, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 n'étant pas remplie, la demande doit être rejetée.

Par ces motifs,

la Cour

rejette la demande de suspension.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 22 décembre 1999.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

G. De Baets