

Numéro du rôle : 5739
Arrêt n° 120/2014 du 17 septembre 2014

A R R E T

En cause : le recours en annulation de l'article 7, 11°, de la loi du 30 août 2013 relative à la réforme des chemins de fer belges, introduit par l'Union nationale des services publics.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents A. Alen et J. Spreutels, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet et R. Leysen, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président A. Alen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 28 octobre 2013 et parvenue au greffe le 29 octobre 2013, l'Union nationale des services publics, assistée et représentée par Me T. Thys, avocat au barreau de Malines, a introduit un recours en annulation de l'article 7, 11°, de la loi du 30 août 2013 relative à la réforme des chemins de fer belges (publiée au *Moniteur belge* du 13 septembre 2013, deuxième édition).

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me V. Pertry, avocat au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire, la partie requérante a introduit un mémoire en réponse et le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 18 juin 2014, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs R. Leysen et T. Giet, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 9 juillet 2014 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 9 juillet 2014.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *En droit*

- A -

Quant à la recevabilité

En ce qui concerne la portée du recours et la qualité de la partie requérante

A.1.1. L'Union nationale des services publics demande l'annulation de l'article 7, 11°, de la loi du 30 août 2013 relative à la réforme des chemins de fer belges (dénommée ci-après : la loi du 30 août 2013), qui règle la composition de la Commission paritaire nationale au sein de la société des chemins de fer belges.

L'Union nationale des services publics fait valoir que le Syndicat indépendant pour Cheminots est discriminé par l'article 7, 11°, d), de la loi du 30 août 2013, en ce que cette disposition a pour effet que seules les organisations syndicales affiliées à une organisation interprofessionnelle siégeant au Conseil national du Travail peuvent nommer des membres au sein de cette Commission paritaire nationale.

A.1.2. Dans la requête, l'Union nationale des services publics dit agir « pour un de ses secteurs, à savoir le Syndicat indépendant pour Cheminots ».

L'Union nationale des services publics déclare également que « le Syndicat indépendant pour Cheminots, qui constitue un secteur de la partie requérante et qui est représenté en justice par cette dernière, est une organisation qui bénéficie auprès de la SNCB du statut d'organisation syndicale agréée depuis 1996 ».

A.2. Le Conseil des ministres fait valoir que le recours est irrecevable en ce qu'il viole le principe selon lequel « nul plaide par procureur ».

Le Conseil des ministres souligne que l'Union nationale des services publics et le Syndicat indépendant pour Cheminots sont deux associations de fait distinctes qui disposent chacune de leurs propres statuts et organes habilités à les représenter. Faute d'une représentation réglée par la loi, une association ne peut agir pour l'autre.

Dans la mesure où l'Union nationale des services publics, seule partie requérante, n'introduit pas le recours en son nom et pour son compte propres, mais agit exclusivement pour le Syndicat indépendant pour Cheminots, le recours viole, selon le Conseil des ministres, le principe précité.

A.3. La partie requérante répond qu'en tant qu'organisation « coupole », elle a toujours défendu les intérêts du Syndicat indépendant pour Cheminots, qui constitue un de ses secteurs.

Elle souligne qu'il ressort des arrêts du Conseil d'Etat du 15 juin 1993 (n° 43.313) et du 21 février 1996 (n° 58.281), qui ont été joints à la requête, qu'elle représente le Syndicat indépendant pour Cheminots en justice depuis plus de vingt ans dans les litiges soulevés par ce dernier et que cela n'a jamais posé le moindre problème de recevabilité.

L'Union nationale des services publics déclare qu'elle a introduit l'action en son nom et pour son compte propres et qu'elle peut représenter en justice les membres du Syndicat indépendant pour Cheminots.

L'article 4 des statuts de l'Union nationale des services publics prévoit en effet que cette dernière a pour objet la défense des intérêts professionnels, économiques et sociaux de tous les membres du personnel qu'elle représente, y compris donc ceux du Syndicat indépendant pour Cheminots qui, conformément à ses statuts, est affilié à l'Union nationale des services publics.

L'Union nationale des services publics joint à son mémoire en réponse un extrait du procès-verbal d'une réunion de son bureau exécutif qui s'est tenue le 21 novembre 2013, dont il ressort que ce bureau a décidé, lors de cette réunion, d'entamer une procédure et de confier à Luc Pauwels (président du Syndicat indépendant pour Cheminots) l'exécution de cette décision. Elle joint également une déclaration signée par le président de l'Union nationale des services publics dans laquelle ce dernier confirme que le bureau exécutif a décidé, le 21 novembre 2013, de charger Luc Pauwels d'« introduire une réclamation auprès de la Cour constitutionnelle pour l'exclusion du Syndicat indépendant pour Cheminots, secteur du rail de l'Union nationale des services publics, de la Commission paritaire nationale au sein de la nouvelle structure de la SNCB ».

A.4. Le Conseil des ministres réplique que l'Union nationale des services publics agit uniquement en tant que partie formelle au procès, mais qu'elle agit, en réalité, pour compte et sur instructions du Syndicat indépendant pour Cheminots.

Selon le Conseil des ministres, la partie requérante joue sur deux tableaux. Dans son mémoire en réponse, l'Union nationale des services publics affirme soudainement avoir introduit son recours en son nom et pour son compte propres.

Le Conseil des ministres soutient que la question de savoir si l'Union nationale des services publics est compétente ou non pour représenter en justice le Syndicat indépendant pour Cheminots n'a jamais été soulevée dans les procédures, citées, devant le Conseil d'Etat et qu'on ne saurait puiser dans ces arrêts aucun argument applicable à la présente procédure.

Le Conseil des ministres se demande si le recours introduit par l'Union nationale des services publics, agissant pour le Syndicat indépendant pour Cheminots, peut être modifié, alors qu'il est pendant, en ce sens que l'Union nationale des services publics et elle seule agirait en tant que partie devant la Cour, afin d'éviter l'irrecevabilité du recours.

Le Conseil des ministres observe à cet égard que l'extrait du procès-verbal de la réunion du bureau exécutif de l'Union nationale des services publics date du 21 novembre 2013, soit un mois après que la requête a été introduite.

Le Conseil des ministres estime que, dans un tel cas, l'Union nationale des services publics aurait dû introduire une nouvelle requête. Le Conseil des ministres conclut que le recours est irrecevable, dans la mesure où il a été introduit par l'Union nationale des services publics.

En ce qui concerne la décision d'introduire un recours

A.5. Sont joints à la requête les statuts de l'Union nationale des services publics et du Syndicat indépendant pour Cheminots, ainsi qu'un document, datant du 21 octobre 2013, dans lequel François Goris (président de l'Union nationale des services publics) déclare habiliter Luc Pauwels (président du Syndicat indépendant pour Cheminots) à « introduire, pour le Syndicat indépendant pour Cheminots, des actions au nom de l'Union nationale des services publics ».

A.6. Le Conseil des ministres fait valoir que le recours est irrecevable, faute d'éléments prouvant la décision d'introduire le recours.

Selon le Conseil des ministres, il ressort de la jurisprudence de la Cour que cette preuve est nécessaire pour vérifier si la décision d'introduire le recours a été prise par l'organe compétent de la personne morale. Selon le Conseil des ministres, cette condition vaut aussi pour les associations de fait, qui, tout autant que les personnes morales, doivent respecter leurs statuts.

Le Conseil des ministres estime que l'habilitation à « introduire des actions », donnée par le président de l'Union nationale des services publics, ne saurait être considérée comme une décision valable pour introduire un recours en annulation d'une disposition législative, et plus précisément de l'article 7, 11^o, de la loi du 30 août 2013.

A.7. L'Union nationale des services publics renvoie à la décision de son bureau exécutif du 21 novembre 2013.

D'après le procès-verbal de cette réunion, il a été décidé d'introduire une réclamation auprès de la Cour constitutionnelle contre l'exclusion du Syndicat indépendant pour Cheminots, contrairement au Syndicat libre de la fonction publique, de la Commission paritaire nationale. Cette tâche a été confiée à Luc Pauwels, président du Syndicat indépendant pour Cheminots.

L'Union nationale des services publics souligne que son règlement ne prévoit ni par qui ni comment la décision d'agir en justice doit être prise et que cette décision appartient au comité exécutif.

L'Union nationale des services publics déclare que c'est elle-même et non le Syndicat indépendant pour Cheminots qui a entamé la procédure, et que son conseil représente l'Union nationale des services publics et dispose d'un mandat *ad litem*.

A.8. Le Conseil des ministres réplique que la partie requérante omet de produire la preuve de la décision d'introduire le recours, visée à l'article 7, alinéa 3, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle.

Selon le Conseil des ministres, le mandat joint à la requête ne saurait constituer la preuve d'une décision d'introduire un recours en annulation auprès de la Cour.

Certes, il est produit un procès-verbal de la réunion du bureau exécutif du 21 novembre 2013, mais ceci est postérieur à l'introduction de la requête. Quand bien même ce document pourrait valoir décision d'introduire le recours, il n'est pas signé par les membres de ce bureau, de sorte qu'il n'est toujours pas possible de vérifier si cette décision a été prise conformément aux statuts.

Selon le Conseil des ministres, une « décision de confirmation » émanant du président de l'Union nationale des services publics du 18 février 2014, dans laquelle on peut lire que « M. Luc Pauwels, président du Syndicat indépendant pour Cheminots, a été chargé, au nom de l'Union nationale des services publics, d'introduire une

réclamation auprès de la Cour constitutionnelle », ne saurait corriger ce vice. Le président ne dispose en effet pas de la qualité requise pour représenter en justice l'Union nationale des services publics.

En ce qui concerne l'intérêt

A.9. Le Conseil des ministres estime en outre que la partie requérante ne justifie pas de l'intérêt requis pour introduire un recours en annulation.

Selon le Conseil des ministres, il n'appartient pas à l'Union nationale des services publics, en tant qu'organisation « coupole », de défendre l'intérêt individuel d'un de ses membres, à savoir le Syndicat indépendant pour Cheminots.

De plus, l'annulation ne saurait procurer l'avantage visé, étant donné que le recours est limité à la condition de représentation au Conseil national du Travail et ne vise pas la condition en vertu de laquelle l'organisation syndicale doit aussi être interprofessionnelle.

Certes, l'Union nationale des services publics est elle-même membre d'une organisation interprofessionnelle, et plus précisément de l'Union nationale des Syndicats indépendants, qui n'est pas représentée au Conseil national du Travail, mais le Conseil des ministres ne peut que constater que l'Union nationale des Syndicats indépendants n'a pas estimé opportun d'introduire un recours.

A.10. L'Union nationale des services publics répond que, conformément à l'article 4 de ses statuts, elle a pour but de défendre les intérêts professionnels, économiques et sociaux de tous les membres du personnel qu'elle représente, donc y compris ceux du Syndicat indépendant pour Cheminots qui, conformément à ses statuts, est affilié à l'Union nationale des services publics.

L'Union nationale des services publics estime que son intérêt consiste en une égalité de traitement pour toutes les organisations syndicales agréées au sein de la SNCB.

A.11. Le Conseil des ministres réplique que l'intérêt de la partie requérante ne va pas au-delà de l'*action populaire*, dans la mesure où son intérêt se limite à l'intérêt individuel d'un de ses membres, en l'occurrence le Syndicat indépendant pour Cheminots.

Quant au fond

A.12. L'Union nationale des services publics expose tout d'abord qu'au sein de la SNCB, il existe, d'une part, des organisations syndicales qui sont « reconnues » (la Centrale générale des services publics (CGSP)) et le Syndicat chrétien des communications et de la culture (SCCC) et, d'autre part, des organisations syndicales qui sont « agréées » (le Syndicat libre de la fonction publique et le Syndicat indépendant pour Cheminots).

Les organisations syndicales reconnues sont représentées au conseil d'administration, les organisations syndicales agréées ne le sont pas.

La Commission paritaire nationale se compose de 13 membres du conseil d'administration et de 13 membres issus des organisations syndicales. Un avis de la Commission paritaire nationale revient en grande partie à un avis des organisations syndicales qui siègent au sein de cette Commission, étant donné que les organisations syndicales sont les seules qui ne sont pas représentées au conseil d'administration.

Selon l'Union nationale des services publics, l'influence des organisations syndicales au sein de la Commission paritaire nationale est donc grande. La Commission paritaire nationale a été conçue comme une tribune pour les organisations syndicales, sans que celles-ci doivent faire partie du conseil d'administration. Alors, si l'on prévoit une tribune pour les organisations syndicales, il est logique que toutes les organisations syndicales puissent en faire partie.

A.13. Pour l'Union nationale des services publics, il est inadmissible qu'une seule organisation syndicale, en l'occurrence le Syndicat indépendant pour Cheminots, soit exclue de la Commission paritaire nationale, alors qu'elle est aussi représentative que l'une des trois autres organisations syndicales (Syndicat libre de la fonction publique).

Les deux organisations syndicales sont « agréées » et comptent environ le même nombre de membres. La participation aux mouvements de grève des membres du Syndicat indépendant pour Cheminots est suffisamment élevée pour avoir une influence réelle, ce qui est moins le cas au sein du Syndicat libre de la fonction publique.

Selon l'Union nationale des services publics, le législateur a délibérément prévu un mécanisme visant à inclure le Syndicat libre de la fonction publique dans la Commission paritaire nationale et à en exclure le Syndicat indépendant pour Cheminots, en posant comme critère l'affiliation à une organisation interprofessionnelle siégeant au Conseil national du Travail.

A.14. Selon l'Union nationale des services publics, le législateur a ainsi violé les articles 10 et 11 de la Constitution.

L'Union nationale des services publics renvoie à deux arrêts du Conseil d'Etat (C.E., 15 juin 1993, n° 43.313, et 21 février 1996, n° 58.281), dans lesquels celui-ci a considéré que le critère précité est discriminatoire. L'Union nationale des services publics renvoie en outre à l'arrêt n° 111/2002 de la Cour du 26 juin 2002.

Selon l'Union nationale des services publics, il n'est pas tenu compte de la représentativité réelle des organisations syndicales, ce qui est contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution.

Si le Syndicat libre de la fonction publique n'était pas assez représentatif, il ne pourrait pas siéger à la Commission paritaire nationale. Si le Syndicat libre de la fonction publique a manifestement été considéré comme suffisamment représentatif, il doit en être de même pour le Syndicat indépendant pour Cheminots, dont les membres sont approximativement aussi nombreux et qui est tout aussi « agréé ».

L'Union nationale des services publics estime par conséquent qu'elle et ses membres sont ainsi affectés de manière disproportionnée, puisque seul le Syndicat indépendant pour Cheminots n'est pas représenté au sein de la Commission paritaire nationale.

A.15. L'Union nationale des services publics rappelle que la Belgique a ratifié la Charte sociale européenne. L'article 5 de cette Charte reconnaît le droit des travailleurs à s'organiser pour protéger leurs intérêts et l'article 6 le droit à la consultation paritaire entre employeurs et travailleurs et le droit à des actions collectives en cas de conflits d'intérêts.

Selon l'Union nationale des services publics, la disposition attaquée ne respecte pas ces règles.

A.16. L'Union nationale des services publics conclut qu'elle et ses membres sont discriminés et que la disposition attaquée doit être annulée.

A.17. Le Conseil des ministres fait tout d'abord valoir que le recours est partiellement irrecevable, en ce que la demande d'annulation concerne l'article 7, 11°, de la loi du 30 août 2013, alors que les griefs sont uniquement dirigés contre l'article 7, 11°, d), de cette loi.

En outre, les griefs sont limités aux mots « représentée au Conseil national du Travail ».

A.18. Selon le Conseil des ministres, le recours est en outre irrecevable en ce que, non seulement, il dénonce la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, mais il mentionne également les articles 5 et 6 de la Charte sociale européenne, sans exposer en quoi ces dispositions sont violées.

A.19. Le Conseil des ministres renvoie aux arrêts n^{os} 71/92, 116/2001, 70/2003 et 79/2003 de la Cour et en déduit qu'il est légitime de sélectionner les interlocuteurs dans l'organisation de la concertation collective. L'on peut, à la lumière de cet objectif, exiger que l'organisation syndicale soit affiliée à une organisation syndicale siégeant au Conseil national du Travail.

A.20 Le Conseil des ministres fait valoir que, dans le cadre d'une disposition ayant force de loi et visant à organiser le dialogue social entre les interlocuteurs représentatifs et légitimes, les organisations syndicales qui ne sont pas représentées au Conseil national du Travail ne sont pas comparables aux organisations syndicales qui y sont représentées.

A.21. Le Conseil des ministres fait valoir que la distinction entre ces catégories est en tout cas objective. Il renvoie aux travaux préparatoires (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2893/001, pp. 26-27) et conclut que la distinction établie poursuit un but légitime.

A.22. Le Conseil des ministres estime que la différence de traitement est également pertinente et raisonnablement justifiée.

Prennent part à la concertation sociale au sein de la Commission paritaire nationale des organisations syndicales qui tiennent non seulement compte des intérêts du personnel des Chemins de fer belges, mais aussi des intérêts des travailleurs en général. Elles tiennent également compte du dialogue social permanent avec les autres organisations interprofessionnelles à d'autres niveaux de la vie économique, y compris le Conseil national du Travail. Ceci est essentiel pour la paix sociale et pour le bon fonctionnement de la vie économique.

Le Conseil des ministres souligne que l'exigence de la représentation au Conseil national du Travail s'inscrit dans le prolongement du lien qui existe déjà entre le secteur public et le Conseil national du Travail.

Il répète que la Cour a déjà considéré que la sélection d'interlocuteurs dans le but d'assurer un dialogue social permanent et efficace et de préserver la paix sociale n'est pas disproportionnée à cet objectif.

Certes, toutes les organisations syndicales actives au niveau des Chemins de fer belges ne sont pas organisées de manière telle qu'elles sont actuellement représentées directement ou indirectement au Conseil national du Travail. Tel est aussi le cas dans d'autres secteurs d'activités économiques.

A.23. Le Conseil des ministres souligne qu'aucune règle légale ni aucun principe n'exigent que l'on octroie les mêmes droits à toutes les organisations syndicales. Il renvoie à cet égard à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH, 27 octobre 1975, *Union nationale des Services de police belges c. Belgique*, et 6 février 1976, *Syndicat suédois des conducteurs de locomotives c. Suède*).

Selon le Conseil des ministres, ce n'est pas parce que le législateur prévoit une composition déterminée pour la Commission paritaire nationale, qui est en outre justifiée par l'architecture socio-économique générale de la vie économique et la rejoint, qu'il est porté atteinte aux droits des organisations syndicales.

En outre, les organisations syndicales qui ne sont pas affiliées à une organisation interprofessionnelle de travailleurs organisée au niveau national et représentée au Conseil national du Travail peuvent déployer pleinement leurs activités en tant qu'organisations syndicales, même si elles ne sont pas reconnues. Les organisations syndicales « agréées » disposent de toutes les attributions syndicales, sauf en matière de dialogue social, celles-ci étant réservées aux organisations syndicales reconnues.

Le Conseil des ministres conclut que la disposition attaquée ne porte pas atteinte à la liberté syndicale. Il faut distinguer la liberté d'association de l'octroi de certaines attributions à des organisations syndicales déterminées.

Selon le Conseil des ministres, l'Union nationale des services publics a opté elle-même pour une organisation déterminée et ne satisfait pas, de ce fait, aux conditions de représentation au sein de la Commission paritaire nationale.

A.24. Le Conseil des ministres fait valoir que la disposition attaquée veille seulement à ce qu'une action coordonnée soit possible. Ceci est essentiel, compte tenu de l'importance des chemins de fer belges pour les autres secteurs économiques.

Selon le Conseil des ministres, la remarque, formulée par la partie requérante, selon laquelle ses sympathisants au sein du Syndicat indépendant pour Cheminots sont suffisamment nombreux lors des grèves pour avoir une réelle influence démontre justement qu'il est important de n'admettre à la Commission paritaire nationale que les organisations syndicales qui ont le sens nécessaire des responsabilités et qui sont à même de défendre les intérêts de tous les travailleurs du secteur privé et du secteur public.

A.25. Selon le Conseil des ministres, l'on ne saurait déduire de l'arrêt du Conseil d'Etat du 15 juin 1993 (n° 43.313), cité par la partie requérante, que la condition de représentation au Conseil national du Travail ne serait pas pertinente. Le lien avec le Conseil national du Travail permet de garantir de manière efficace qu'existe un lien avec l'infrastructure sociale du secteur privé.

Les considérations du Conseil d'Etat ne sont plus pertinentes aujourd'hui car les circonstances ont changé.

Selon le Conseil des ministres, ceci est aussi valable pour l'arrêt du Conseil d'Etat du 21 février 1996 (n° 58.281), qui ne concerne d'ailleurs pas la représentation au sein de la Commission paritaire nationale, mais le statut d'organisation syndicale « agréée ».

A.26. Le Conseil des ministres souligne que la Cour a considéré, dans son arrêt n° 79/2003 du 11 juin 2003, qu'il n'est pas discriminatoire d'exiger des organisations syndicales qu'elles soient affiliées à une organisation interprofessionnelle siégeant au Conseil national du Travail pour pouvoir siéger au sein du comité stratégique de la SNCB.

Selon la Cour, il faut certes garantir une représentation suffisante des organisations syndicales de la SNCB, mais cela ne signifie pas que toutes les organisations syndicales comptant des membres du personnel de la SNCB doivent être représentées.

Le Conseil des ministres fait valoir que le législateur en a tenu compte. La représentation au Conseil national du Travail ne suffit en effet pas pour avoir un représentant au sein de la Commission paritaire nationale : l'organisation syndicale doit aussi être représentée auprès du gestionnaire d'infrastructure, de l'entreprise ferroviaire et de « HR Rail ».

Aucune autre condition de représentativité n'est imposée car la représentation au Conseil national du Travail est un indice de représentativité suffisant.

A.27. Le Conseil des ministres souligne qu'il faut également tenir compte des autres dispositions de l'article 7, 11°, de la loi du 30 août 2013. Le *littera e*) de cet article prévoit que les autres membres de la Commission paritaire nationale sont « nommés par les organisations syndicales reconnues au sens du statut du personnel de HR Rail au prorata du nombre de leurs membres cotisants au sein du gestionnaire de l'infrastructure, de l'entreprise ferroviaire et de HR Rail réunis ».

Une des conditions à remplir pour obtenir le statut d'organisation reconnue est de compter un nombre de membres cotisants au moins égal à 10 % du nombre total de membres du personnel statutaire.

A.28. Le Conseil des ministres conclut que la disposition attaquée ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution et que le recours doit être rejeté.

A.29. L'Union nationale des services publics, qui reproduit en grande partie la requête dans son mémoire en réponse, constate que le Conseil des ministres reconnaît que le Syndicat libre de la fonction publique, tout comme le Syndicat indépendant pour Cheminots, est une organisation non pas « reconnue » mais « agréée » et que malgré la représentativité équivalente, il est fait une distinction sur la base de la représentation au Conseil national du Travail.

L'Union nationale des services publics souligne aussi que le Conseil national du Travail a été créé pour le secteur privé et non pour le secteur public.

L'Union nationale des services publics reconnaît que le recours est uniquement dirigé contre l'article 7, 11°, d), de la loi du 30 août 2013.

A.30. Le Conseil des ministres réplique que l'Union nationale des services publics ne formule plus que des remarques sur l'équivalence, en termes de représentativité, entre le Syndicat indépendant pour Cheminots et le Syndicat libre de la fonction publique et fait allusion à une égalité de traitement par le passé, au sein de la SNCB et par celle-ci. Selon le Conseil des ministres, ces remarques ne sont pas pertinentes, eu égard à la disposition attaquée.

Le Conseil des ministres rappelle que chaque organisation syndicale est libre de s'organiser et que chaque membre du personnel est libre de s'affilier à une organisation syndicale de son choix. Le fait que certaines personnes soient représentées autrement ou ne soient pas représentées est une simple conséquence de la liberté syndicale active et passive.

- B -

Quant à la disposition attaquée

B.1.1. L'Union nationale des services publics demande l'annulation de l'article 7, 11°, de la loi du 30 août 2013 relative à la réforme des chemins de fer belges (ci-après : la loi du 30 août 2013), qui dispose :

« Dans le cadre de l'habilitation octroyée conformément à l'article 3, § 1er, 3°, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres :

[...]

11° modifier la composition de la Commission paritaire nationale de sorte qu'elle comprendra vingt-six membres, à savoir :

a) trois membres nommés par le conseil d'administration de HR Rail, dont en tout cas le président du conseil d'administration de HR Rail qui sera de plein droit président de la Commission Paritaire Nationale, et le directeur général de HR Rail;

b) cinq membres nommés par le conseil d'administration du gestionnaire de l'infrastructure;

c) cinq membres nommés par le conseil d'administration de l'entreprise ferroviaire;

d) un membre nommé par chaque organisation interprofessionnelle des travailleurs, constituée sur le plan national et représentée au Conseil national du Travail, qui est également représentée au sein du gestionnaire de l'infrastructure, de l'entreprise ferroviaire et de HR Rail;

e) les autres membres nommés par les organisations syndicales reconnues au sens du statut du personnel de HR Rail au prorata du nombre de leurs membres cotisants au sein du gestionnaire de l'infrastructure, de l'entreprise ferroviaire et de HR Rail réunis ».

B.1.2. Dans un moyen unique, l'Union nationale des services publics fait valoir que la disposition attaquée serait incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que seules les organisations syndicales affiliées à une organisation interprofessionnelle siégeant au

Conseil national du Travail peuvent déléguer des membres au sein de la Commission paritaire nationale, de sorte qu'un de ses secteurs, en l'occurrence le Syndicat indépendant pour Cheminots, en est exclu.

Dans son mémoire en réponse, la partie requérante limite le recours à l'article 7, 11°, d), de la loi du 30 août 2013.

Quant à la recevabilité

B.2. Le Conseil des ministres fait valoir que le recours en annulation est irrecevable, pour plusieurs raisons : l'Union nationale des services publics agirait en tant que représentante du Syndicat indépendant pour Cheminots, de sorte que le principe selon lequel « nul ne plaide par procureur » serait violé, qu'il n'y aurait aucune décision valable d'introduire le recours et que l'Union nationale des services publics ne justifierait pas de l'intérêt requis pour agir devant la Cour.

B.3.1. Conformément à l'article 2, 2°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, la partie requérante devant la Cour doit être une personne physique ou morale justifiant d'un intérêt.

B.3.2. Les organisations syndicales telles que l'Union nationale des services publics, qui sont des associations de fait, n'ont, en principe, pas la capacité requise pour introduire un recours en annulation auprès de la Cour. Il en va toutefois autrement lorsqu'elles agissent dans des matières pour lesquelles elles sont légalement reconnues comme formant des entités distinctes et que, alors qu'elles sont légalement associées en tant que telles au fonctionnement des services publics, les conditions mêmes de leur association à ce fonctionnement sont en cause.

B.3.3. Dans la mesure où elles agissent en annulation de dispositions qui ont pour effet d'affecter leurs prérogatives, de telles organisations doivent être assimilées à une personne pour l'application de l'article 2, 2°, de la loi spéciale précitée.

B.3.4. En l'espèce, il n'est pas contesté que l'Union nationale des services publics est associée, en tant qu'association syndicale, au fonctionnement des services publics et que les conditions de son association à ce fonctionnement sont en cause, puisqu'un de ses secteurs est exclu d'un organe fédéral de concertation entre employeurs et travailleurs en matière de personnel.

B.3.5. En vertu de l'article 4 de ses statuts, la partie requérante a pour objet de défendre les intérêts professionnels, économiques et sociaux de tous les membres du personnel qu'elle représente.

L'on ne saurait déduire de la simple constatation qu'une autre association, et plus précisément un secteur de la partie requérante, défende en partie les mêmes intérêts que la partie requérante agirait en tant que mandataire de cette autre association.

B.4.1. Comme une personne morale, en vertu de l'article 7, alinéa 3, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, une association de fait doit, en principe, à la première demande de la Cour, produire la preuve de la décision d'intenter le recours, de sorte que la Cour puisse vérifier si le recours a été introduit dans le délai imparti et par l'organe compétent.

B.4.2. La requête est, en l'espèce, signée par l'avocat de la partie requérante.

En vertu de l'article 440, alinéa 2, du Code judiciaire, l'avocat comparaît comme fondé de pouvoirs sans avoir à justifier d'aucune procuration, sauf lorsque la loi exige un mandat spécial.

Au sujet de cette disposition, la Cour de cassation a jugé ce qui suit :

« L'article 440, alinéa 2, du Code judiciaire, également applicable en matière répressive, prévoit que l'avocat comparaît comme fondé de pouvoirs sans avoir à justifier d'aucune procuration, sauf lorsque la loi exige un mandat spécial. Hormis ce dernier cas, l'avocat qui accomplit un acte de procédure devant une juridiction de l'ordre judiciaire et se limite à déclarer agir au nom d'une personne morale dûment identifiée par l'indication de sa dénomination, de sa nature juridique et de son siège social, est légalement présumé avoir reçu à cette fin un mandat régulier de l'organe compétent de cette personne morale.

Cette présomption peut être renversée.

Une partie est en droit d'alléguer que la décision d'accomplir un acte de procédure n'a pas été approuvée par les organes de la personne morale et n'émane pas de cette dernière, mais la preuve de son allégation lui incombe » (Cass. 9 janvier 2007, *Pas.*, 2007, n° 11; dans le même sens, voy. déjà Cass., 9 février 1978, *Pas.*, 1978, p. 669, et Cass., 17 avril 1997, *Pas.*, 1997, n° 189).

B.4.3. Par son arrêt n° 42/98 du 22 avril 1998, la Cour a constaté que l'interprétation donnée par la Cour de cassation était différente de l'interprétation donnée par le Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat a certes admis que l'avocat n'avait à justifier d'aucune procuration, mais il a rejeté la présomption qui y était attachée, selon laquelle l'organe compétent de la personne morale avait pris la décision d'agir en justice, dans le délai imparti et dans le respect des règles fixées en la matière.

La Cour a jugé que la différence de traitement qui en découle était compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution :

« La différence d'interprétation s'explique par la spécificité du contentieux objectif confié au Conseil d'Etat : celui-ci applique une procédure inquisitoire; il reçoit les recours qui sont introduits en vue de la défense d'intérêts collectifs; il peut annuler avec effet rétroactif, par des arrêts qui ont l'autorité absolue de chose jugée, des actes et des règlements d'autorités administratives.

Ces caractéristiques propres au contentieux confié au Conseil d'Etat justifient qu'il interprète différemment l'article 440, alinéa 2, du Code judiciaire et qu'il contrôle si l'organe compétent de la personne morale, fût-elle représentée par un avocat, a pris, dans le délai prévu et dans le respect des règles de représentation qui la concernent, la décision d'introduire le recours ».

B.4.4. L'article 7, 5°, de la loi du 20 janvier 2014 portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'Etat a complété l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat par l'alinéa suivant :

« Sauf preuve contraire, l'avocat est présumé avoir été mandaté par la personne capable qu'il prétend représenter ».

A ce sujet, les travaux préparatoires mentionnent ce qui suit :

« Il apparaît donc souhaitable de revenir à une interprétation de l'article 440 du Code judiciaire qui soit commune à la Cour de cassation et au Conseil d'Etat. Cette interprétation n'empêche pas une partie au litige de contester la régularité de la décision d'agir. Mais il lui reviendra, dans ce cas, de l'établir par toute voie de droit » (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2277/1, p. 19).

B.4.5. L'article 3 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat énumère les pièces devant être jointes à la requête. L'article 1er de l'arrêté royal du 28 janvier 2014 modifiant divers arrêtés relatifs à la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat a remplacé l'article 3, 4°, de l'arrêté précité du Régent par la disposition suivante :

« 4° dans les cas où la partie requérante est une personne morale, une copie de ses statuts publiés et de ses statuts coordonnés en vigueur et, si cette personne morale n'est pas représentée par un avocat, de l'acte de désignation de ses organes ainsi que la preuve que l'organe habilité a décidé d'agir en justice ».

Il ressort du Rapport au Roi que l'article 3, 4°, de l'arrêté du Régent a été adapté « pour tenir compte de l'instauration du mandat *ad litem* par la loi du 20 janvier 2014. La production des statuts de la personne morale demeure en toute hypothèse requise. Mais il en va différemment des autres pièces, lorsque cette personne morale est représentée par un avocat » (*Moniteur belge*, 3 février 2014, p. 9081).

B.4.6. Le législateur a manifestement considéré que la nature particulière du contentieux confié au Conseil d'Etat ne faisait pas obstacle à l'application du mandat *ad litem*, tel qu'il est interprété par la Cour de cassation.

A la lumière de l'uniformité poursuivie par le législateur en ce qui concerne la portée du mandat *ad litem* de l'avocat, il n'y a plus de raison d'appliquer des conditions de recevabilité moins souples devant la Cour constitutionnelle.

B.4.7. L'article 7, alinéa 3, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle prévoit que la preuve de la décision d'agir en justice de l'organe compétent de la personne morale doit être produite « à la première demande ». Cette formulation permet

à la Cour de renoncer à une telle demande, notamment lorsque la personne morale est représentée par un avocat.

Cette interprétation n'empêche pas qu'une partie ait le droit de soulever que la décision d'agir en justice n'a pas été prise par l'organe compétent de la personne morale, mais elle doit faire admettre son objection, ce qu'elle peut faire par toutes voies de droit. Tel n'est pas le cas en l'espèce.

B.5.1. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme attaquée.

B.5.2. En tant qu'organisation syndicale indépendante pour le personnel du secteur public, la partie requérante peut être affectée par la disposition attaquée, dans la mesure où cette disposition exclut son secteur qui représente le personnel des chemins de fer comptant parmi ses membres, de la concertation sociale au sein de l'organe national supérieur de concertation compétent en matière de personnel des chemins de fer belges réformés, alors que d'autres organisations syndicales, et notamment le Syndicat libre de la fonction publique, sont associées à cette concertation. Elle justifie dès lors d'un intérêt suffisant à l'annulation de cette disposition.

B.6. Les exceptions sont rejetées.

Quant au fond

B.7.1. La disposition attaquée figure dans la loi du 30 août 2013, qui tend à la réforme des chemins de fer belges vers un modèle doté de deux entreprises publiques autonomes, à savoir une entreprise ferroviaire et un gestionnaire de l'infrastructure, qui créeront et géreront ensemble, avec la participation de l'Etat, une nouvelle structure d'employeur unique (société dénommée « HR Rail ») pour l'ensemble du personnel.

B.7.2. L'article 3 de cette loi habilite le Roi à prendre une série de mesures à cet effet. Dans le cadre de cette habilitation, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, modifier notamment, en matière de concertation sociale, la composition de la Commission

paritaire nationale, de façon à ce qu'elle soit adaptée à la structure réformée, moyennant le respect à cet égard d'un certain nombre de règles de base définies à l'article 7 de la loi du 30 août 2013.

B.7.3. L'article 11 de la loi du 30 août 2013 prévoit que les arrêtés adoptés en vertu de cette loi peuvent modifier, compléter, remplacer ou abroger les dispositions légales en vigueur et que ces arrêtés cessent de produire leurs effets s'ils n'ont pas été confirmés par la loi dans les douze mois de leur date d'entrée en vigueur.

B.7.4. Sur la base de cette habilitation en matière de concertation sociale, le Roi a pris l'arrêté du 11 décembre 2013 relatif au personnel des Chemins de fer belges. L'article 116, inséré dans la loi du 30 août 2013 par cet arrêté royal, fixe la composition de la Commission paritaire nationale, conformément aux règles de base définies à l'article 7, 11°, de la loi du 30 août 2013. L'arrêté royal précité a été confirmé par l'article 2 de la loi du 24 avril 2014 portant confirmation des arrêtés royaux pris en application de la loi du 30 août 2013 relative à la réforme des chemins de fer belges (*Moniteur belge* du 27 mai 2014).

B.8. Dans sa nouvelle structure, la Commission paritaire nationale compte, conformément à l'article 7, 11°, de la loi attaquée, d'une part, treize représentants du gestionnaire de l'infrastructure, de l'entreprise ferroviaire et de « HR Rail » (article 7, 11°, a, b et c) et, d'autre part, treize représentants du personnel (article 7, 11°, d et e). Sur ces treize derniers membres, un membre est nommé par chaque organisation interprofessionnelle de travailleurs constituée sur le plan national et représentée au Conseil national du Travail, qui est également représentée au sein du gestionnaire d'infrastructure, de l'entreprise ferroviaire et de « HR Rail » et pour le surplus, le personnel est représenté par les membres nommés par les organisations syndicales reconnues « au sens du statut du personnel ».

B.9.1. La partie requérante dénonce le fait que la condition fixée à l'article 7, 11°, d), de la loi du 30 août 2013, selon laquelle les organisations syndicales qui souhaitent être représentées à la Commission paritaire nationale doivent être des organisations interprofessionnelles de travailleurs constituées sur le plan national et représentées au Conseil

national du Travail, exclut son secteur du rail, à savoir le Syndicat indépendant pour Cheminots, alors qu'une autre organisation syndicale du rail comparable, le Syndicat libre de la fonction publique, y est représentée.

B.9.2. Le Syndicat indépendant pour Cheminots et le Syndicat libre de la fonction publique sont, avec le Syndicat autonome pour les conducteurs de trains, des organisations syndicales « agréées » au sein des chemins de fer belges pour y déployer leur activité syndicale, mais ils ne sont pas des organisations syndicales « reconnues » conformément au statut du personnel de la SNCB Holding, comme la Centrale générale des services publics (CGSP) et la Confédération des syndicats chrétiens Transport et Communications (CSC Transcom).

B.9.3. Contrairement à ce que le Conseil des ministres fait valoir, les organisations syndicales sont comparables lorsqu'il s'agit d'établir si elles peuvent ou non faire partie de la Commission paritaire nationale des chemins de fer belges.

B.10.1. En ce qui concerne la concertation sociale au sein des nouvelles structures, on peut lire, dans l'exposé des motifs du projet, que « grâce à la création de HR Rail, la présente réforme conservera l'unicité de la concertation sociale au sein de la Commission Paritaire Nationale et le statut unique du cheminot » (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2893/001, p. 5).

B.10.2. En ce qui concerne plus spécifiquement l'article 7, 11°, de la loi du 30 août 2013, l'exposé des motifs mentionne ce qui suit :

« Les domaines de compétence de l'unique Commission Paritaire Nationale seront conservés après l'entrée en vigueur de la réforme. Cependant, le Roi pourra modifier sa composition sur base du 11° afin qu'après l'entrée en vigueur de la réforme, la Commission Paritaire Nationale soit composée de vingt-six membres, comme suit :

- Trois membres nommés par le conseil d'administration de HR Rail, dont en tous cas le président du conseil d'administration de HR Rail qui sera de plein droit président de la Commission Paritaire Nationale, et le directeur général de HR Rail;

- Cinq membres nommés par le conseil d'administration du gestionnaire de l'infrastructure;

- Cinq membres nommés par le conseil d'administration de l'entreprise ferroviaire;

- Un membre nommé par chaque organisation interprofessionnelle des travailleurs, constituée au niveau national et représentée au Conseil National du Travail, et également représentée au sein du gestionnaire de l'infrastructure, de l'entreprise ferroviaire et de HR Rail;

- Les autres membres nommés par les organisations syndicales reconnues au sens du statut du personnel au prorata du nombre de membres cotisants de chacune de ces organisations syndicales au sein du gestionnaire de l'infrastructure, de l'entreprise ferroviaire et de HR Rail pris ensemble.

La composition de la Commission Paritaire Nationale est ainsi adaptée, afin qu'elle réponde aux structures réformées et qu'elle puisse continuer, après l'entrée en vigueur de la réforme, en tant qu'organe de concertation sociale commune pour tout le personnel, mis à disposition ou non au gestionnaire de l'infrastructure et à l'entreprise ferroviaire, à préserver une concertation sociale efficace et l'unité du statut du personnel. Les compétences de la Commission Paritaire Nationale sont de nature à ce qu'elle pèse sur les matières relatives au personnel au sens large, elle a de ce fait une grande responsabilité dans la matière. Par les conditions requises pour que les organisations syndicales puissent siéger à la Commission Paritaire Nationale, il est tout d'abord garanti qu'elles représentent en tout temps les intérêts de toutes les catégories du personnel, et que lorsque des revendications sont formulées pour une catégorie du personnel, il soit tenu compte de leur incidence sur la situation des autres travailleurs, non seulement au sein des entreprises ressortissant de la compétence de la Commission Paritaire Nationale, mais également au niveau national et interprofessionnel, dans les secteurs public et privé. Le critère de la représentation directe ou indirecte au sein du Conseil National du Travail est une façon indirecte de garantir ce lien avec les différents niveaux de la concertation sociale. Le critère doit également se situer dans les liens objectifs qu'à le Conseil National du Travail avec le secteur public, au sens large, et dans le fait que le droit du travail général, qui certes ressort de la compétence du Conseil National du Travail, intéresse non seulement le secteur privé mais également le secteur public » (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2893/001, pp. 26-27).

B.11.1. Ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires précités, le législateur a, dans le cadre de la réforme des chemins de fer belges, habilité le Roi à prendre un certain nombre de mesures concernant la composition de la Commission paritaire nationale, en tant qu'organe de concertation sociale commune à tout le personnel des chemins de fer belges, afin que cette Commission puisse assurer l'efficacité de la concertation sociale et l'unicité du statut du personnel.

B.11.2. Au regard de cet objectif, il est raisonnablement justifié que siègent en tout cas à la Commission paritaire nationale des représentants associés tant au Conseil national du Travail qu'au gestionnaire de l'infrastructure, à l'entreprise ferroviaire et à « HR Rail ». Une telle condition garantit en effet par nature que l'organe supérieur de concertation, lorsqu'il prend des décisions, tienne non seulement compte, dans le dialogue social, des intérêts des

différentes catégories des travailleurs des chemins de fer belges, mais aussi des intérêts des travailleurs en général et que la concertation au sein de la Commission paritaire nationale s'inscrive dans le prolongement de la concertation au sein du Conseil national du Travail.

La condition selon laquelle les organisations interprofessionnelles de travailleurs représentées au sein du Conseil national du Travail doivent aussi être représentées au sein d'Infrabel, de la SNCB et de « HR Rail » garantit également que les membres concernés de la Commission paritaire nationale proviennent de la branche de l'organisation syndicale qui est active dans le secteur ferroviaire.

B.12.1. Il ne serait toutefois pas raisonnablement justifié que des organisations syndicales qui sont peu représentatives du personnel des chemins de fer belges soient représentées à la Commission paritaire nationale pour la simple raison qu'elles satisfont aux critères précités, mais que des organisations syndicales qui ne satisfont pas à ces critères en soient exclues, malgré une représentativité évidente dans le secteur ferroviaire belge.

B.12.2. Outre la disposition attaquée, le législateur a toutefois également prévu une représentation complémentaire, au sein de la Commission paritaire nationale, par des organisations syndicales reconnues « au sens du statut du personnel de HR Rail au prorata du nombre de leurs membres cotisants » de chacune de ces organisations syndicales « au sein du gestionnaire de l'infrastructure, de l'entreprise ferroviaire et de HR Rail réunis » (article 7, 11°, e), de la loi du 30 août 2013).

B.12.3. En ce qui concerne cette disposition, les travaux préparatoires mentionnent ce qui suit :

« L'importante représentation des organisations reconnues au sens du statut du personnel permet en outre de garantir à suffisance la représentativité effective des organisations présentes au sein de la Commission Paritaire Nationale. En effet, non seulement chaque organisation reconnue admet et réunit tous les membres du personnel quelle que soit leur catégorie et fait partie d'une organisation nationale et interprofessionnelle représentée au Conseil National du Travail, mais elle compte également un nombre de membres cotisants individuels supérieur au seuil minimal de 10 % » (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2893/001, p. 27).

B.12.4. Ainsi, l'article 7, 11°, e), de la loi du 30 août 2013 permet de garantir qu'outre les organisations syndicales qui font partie des organisations interprofessionnelles de travailleurs constituées sur le plan national et représentées au Conseil national du Travail, siègent aussi à la Commission paritaire nationale des représentants du personnel, sur la base d'un critère de représentativité égal et objectif pour toutes les associations syndicales, au prorata des membres cotisants du personnel du gestionnaire de l'infrastructure, de l'entreprise ferroviaire et de « HR Rail » réunis.

B.12.5. Partant, la disposition attaquée n'a pas d'effets disproportionnés par rapport à l'objectif poursuivi.

B.13. La lecture combinée des articles 10 et 11 de la Constitution avec les articles 5 et 6 de la Charte sociale européenne révisée, à laquelle la partie requérante fait référence, ne conduit pas à une autre conclusion.

B.14. Compte tenu de ce qui est dit en B.12.4, le moyen unique n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours, compte tenu de ce qui est dit en B.12.4.

Ainsi rendu en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 17 septembre 2014.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Alen