

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 150.288 du 17 octobre 2005

G./A.87.998/VI-15.351

En cause :

- 1. FÉDÉRATION ROYALE BELGE DES TRANSPORTEURS**, Union professionnelle reconnue,
- 2. KONINKLIJKE BEROEPSORGANISATIE VAN DE VLAAMSE GOEDERENTRANSPORT ONDERNEMERS EN LOGISTIEKE DIENSTVERLENERS**, Union professionnelle reconnue,
- 3. L'UNION PROFESSIONNELLE DU TRANSPORT PAR ROUTE**, Union professionnelle reconnue,

ayant élu domicile chez
Me Thierry STIEVENARD, avocat,
rue du Grand Cerf, n° 21,
1000 Bruxelles,

contre :

L'ETAT BELGE, représenté par
le Ministre de l'Emploi et du Travail,

ayant élu domicile chez
Me Marc UYTENDAELE, avocat,
rue de la Source, n° 68,
1060 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 22 novembre 1999 par la Fédération royale belge des transporteurs, la Koninklijke Beroepsvereniging Goederenvervoerders Vlaams Gewest en Brusselse Hoofdstedelijk Gewest actuellement Koninklijke Beroepsorganisatie van de Vlaamse Goederentransport Ondernemers en Logistieke Dienstverleners et l'Union professionnelle du transport par route, toutes trois unions professionnelles reconnues, qui demandent l'annulation de "l'arrêté royal du 4 juin 1999 modifiant l'arrêté royal du 14 mars 1973 instituant la commission paritaire du commerce alimentaire et fixant sa dénomination et sa compétence";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. DELVAX, Auditeur adjoint au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 24 février 2000 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

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

Vu l'ordonnance du 9 août 2005, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 28 septembre 2005;

Entendu, en son rapport, M. ANDERSEN, Président du Conseil d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me Thierry STIEVENARD, avocat, comparaisant pour les requérantes et Me Guy UYTTENDAELE, loco Me Marc UYTTENDAELE, avocat, comparaisant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. DELVAX, Auditeur adjoint;

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

I. LES FAITS.

Considérant que les faits de la cause peuvent être résumés comme suit :

1. L'article 35 de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires dispose que :

" Le Roi peut, d'initiative ou à la demande d'une ou plusieurs organisations, instituer des commissions paritaires d'employeurs et de travailleurs. Il détermine les personnes, la branche d'activité ou les entreprises et le cadre territorial qui sont du ressort de chaque commission."

Sur la base de cette habilitation, le Roi adopte, le 14 mars 1973, un arrêté royal instituant la commission paritaire du commerce alimentaire et fixant sa dénomination et sa compétence, dont l'article premier, tel que modifié par arrêté royal du 8 avril 1989, stipule que :

" § 1^{er}. Il est institué une commission paritaire, dénommée «Commission paritaire du commerce alimentaire», compétente pour les travailleurs dont l'occupation est de caractère principalement manuel et leurs employeurs, et ce pour :

1^o les entreprises qui exercent soit simultanément, soit séparément, le commerce de gros ou de détail des produits de l'industrie alimentaire, de l'agriculture, de l'horticulture, de l'élevage, de la chasse et de la pêche sans faire subir à ces

produits une transformation nécessitant un travail supérieur à celui requis pour leur conditionnement;

2° les artisans qui exercent le commerce, comme prévu au 1°, fabriquent ou transforment les produits destinés, en ordre principal, à être vendus par eux directement au consommateur;

3° les entreprises qui exercent soit simultanément, soit séparément, le commerce de gros ou de détail d'animaux vivants destinés à l'alimentation.

Appartiennent aux activités exercées par ces entreprises ou artisans, celles qui concernent :

(...)

§ 2. Ne relèvent pas de la compétence de la Commission paritaire pour le commerce alimentaire les dépôts et/ou départements commerciaux, même si ceux-ci constituent des entités juridiques séparées, d'entreprises belges de l'industrie alimentaire ou d'entreprises de l'industrie alimentaire dont l'unité de production est située à l'étranger."

2. Lors de la réunion tenue le 13 janvier 1997, les représentants siégeant à la commission paritaire du commerce alimentaire instituée au sein du service des relations collectives de travail examinent une proposition visant à modifier le ressort de la commission paritaire n° 119 du commerce alimentaire par l'insertion, dans l'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal précité, des termes suivants :

" 4° les entreprises ayant comme activité principale le stockage de denrées alimentaires et la préparation de commandes en vue de leur transport, sans faire subir à ces produits une transformation nécessitant un travail supérieur à celui requis pour leur conditionnement".

Ceci en vue de "résorber le déséquilibre dans la concurrence (cfr. conditions de travail et salaires inéga[ux]), sans pour autant vouloir inclure les activités de transport dans le champ d'activité de la Commission paritaire du commerce alimentaire".

Une note résumant cette proposition est communiquée à l'administrateur-général du ministère de l'Emploi et du Travail le 14 janvier 1997, lequel soumet au Ministre de l'Emploi et du Travail une note relative à cette proposition et à sa motivation, le 8 avril 1997. Cette note fait apparaître qu'en recourant à un mécanisme de filialisation ou de sous-traitance de leurs activités de logistique, certaines entreprises actives dans le commerce alimentaire - relevant, en principe, de la commission paritaire n° 119 du commerce alimentaire - font exécuter ces activités par des entreprises relevant de la commission paritaire n° 140 du transport. Ce mécanisme favoriserait les entreprises du secteur alimentaire y recourant par rapport à celles n'y recourant pas.

Le Vice-premier Ministre, Ministre de l'Economie et des Télécommunications adresse à sa collègue, le 7 novembre 1997, un courrier l'interrogeant sur la suite

qu'elle entendait réserver à la demande formulée par la commission paritaire n° 119 du commerce alimentaire d'étendre son ressort.

3. Le Moniteur belge du 25 février 1998 publie un avis du Ministre de l'Emploi et du Travail du 16 février 1998 informant les organisations intéressées qu'elle envisage de proposer au Roi de modifier le ressort de la commission paritaire du commerce alimentaire par l'adjonction, à l'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 14 mars 1973 précité, des termes suivants :

" 4° les entreprises, à l'exclusion de celles qui ressortissent à la commission paritaire des ports, ayant comme activité principale le stockage de denrées alimentaires ou, en vue de leur transport, la préparation de commandes, sans faire subir à ces produits une transformation nécessitant un travail supérieur à celui requis pour leur conditionnement."

Les requérantes, unions professionnelles siégeant au sein de la Commission paritaire n° 140 du transport, ainsi que deux organisations représentatives des travailleurs siégeant en son sein, adressent, le 25 mars 1998, un courrier au Ministre de l'Emploi et du Travail faisant état de leurs objections à la modification proposée.

Le 7 octobre 1998, le chef de cabinet du Ministre de l'Emploi et du Travail adresse au secrétaire général du ministère de l'Emploi et du Travail une demande afin qu'il soit donné suite à l'avis publié le 25 février 1998.

L'administrateur général envoie, le 30 mars 1999, au Ministre une note l'informant de la communication, au Service d'Etudes du ministère, d'un projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 14 mars 1973.

Ce même 30 mars 1999, l'administrateur général communique le projet d'arrêté royal précité au directeur général du Service des Etudes en l'informant de la nécessité de solliciter l'avis de la Section de législation du Conseil d'Etat.

Le 26 avril 1999, le Ministre envoie le projet d'arrêté royal à la Section de législation du Conseil d'Etat. Cette demande d'avis sollicite que soient examinés la forme et le fond du projet d'arrêté sans requérir que l'avis soit rendu dans un délai déterminé.

4. A une date indéterminée, le chef de cabinet du Ministre de l'Emploi et du Travail demande au secrétaire général et à l'administrateur général que lui soit communiqué, au plus tard le 28 mai 1999, un projet d'arrêté royal; il propose d'invoquer l'extrême urgence en raison de problèmes qui se posent dans certaines entreprises du

secteur et, dans l'hypothèse où un projet d'arrêté royal aurait déjà été adressé à la Section de législation, de procéder au retrait de la demande d'avis le plus rapidement possible.

Le 28 avril 1999, le directeur général adresse au Ministre un projet de courrier demandant le retrait de la demande d'avis.

Le 26 mai 1999, l'administrateur général envoie au Ministre un projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 14 mars 1973. Le préambule de ce projet d'arrêté, dont le dispositif est identique à l'avis publié le 25 février 1998, énonce ce qui suit :

" Vu l'urgence;

Considérant qu'en l'état actuel des négociations collectives, il est apparu nécessaire de procéder sans délai à un élargissement du champ de compétence de la Commission paritaire du commerce alimentaire afin de promouvoir le développement harmonieux de la concertation sociale et de prévenir l'agitation sociale;"

Le texte en projet est envoyé au Moniteur belge le 27 mai 1999.

Le Ministre envoie au Premier Président du Conseil d'Etat, le 31 mai 1999, un courrier l'informant du retrait de la demande d'avis introduite le 26 avril 1999.

Le 4 juin 1999, le Roi signe l'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 14 mars 1973 précité; il s'agit de l'acte attaqué. Il contient une motivation de l'urgence et un préambule identiques à ceux exposés ci-dessus.

5. Le texte à publier revient du Moniteur belge le 6 septembre 1999 où il est renvoyé le 15 septembre 1999.

Il est publié au Moniteur belge le 22 septembre 1999.

II. EN DROIT.

A. Quant à la recevabilité.

Considérant que la partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité pour défaut d'intérêt des parties requérantes; qu'à cet égard, elle fait en substance valoir qu'ayant pour seul objet d'inclure dans le champ d'application du commerce alimentaire,

"les entreprises ayant comme activité principale le stockage de denrées alimentaires et la préparation des commandes en vue de leur transport, sans faire subir à ces produits une transformation nécessitant un travail supérieur à celui requis pour leur conditionnement", l'arrêté attaqué ne vise pas les requérantes, qui ont pour objet social la défense des intérêts des entreprises qui leur sont affiliées, lesquelles exercent comme activité principale le transport et restent donc soumises à la commission paritaire n° 140 du transport; que la partie adverse ajoute que c'est à tort que les requérantes prétendent représenter les intérêts de leurs membres dans deux sous-commissions paritaires pour justifier qu'ils seraient menacés par les conséquences de la modification contenue dans l'acte attaqué alors que, selon elle, il n'existe pas de sous-commissions pour la commission paritaire des transports, aucun arrêté royal n'ayant institué de telles sous-commissions, mais uniquement des sous-secteurs créés par des conventions collectives dont le champ d'application est limité à certaines activités de transport spécifiques; qu'elle objecte enfin, que la commission paritaire du transport n'a qu'une compétence résiduelle;

Considérant que la commission paritaire n° 140 du transport est compétente pour les entreprises qui exercent comme activité principale le transport par voie terrestre, mais également pour celles qui exercent une activité de logistique pour compte de tiers ainsi qu'il ressort de l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 13 mars 1973 instituant la commission paritaire du transport et fixant sa dénomination et sa compétence aux termes duquel cette dernière est compétente, pour les ouvriers de "toutes les entreprises de transport routier pour compte de tiers, les autobus et les autocars à l'exclusion des autobus urbains; les taxis; les entreprises de déménagement et tout autre transport tant hippomobile qu'automobile pour compte de tiers; les entreprises s'occupant principalement du stockage, de l'arrimage et de l'expédition de marchandises en dehors des zones portuaires, pour autant qu'elles ne relèvent pas d'une autre commission paritaire"; que siégeant en qualité d'organisations représentatives d'employeurs au sein de la commission paritaire n° 140 du transport, les parties requérantes représentent et défendent les intérêts des employeurs exerçant à titre principal une activité de logistique pour compte de tiers; que, dans ce cadre, elles négocient et concluent avec les organisations représentatives de travailleurs des conventions collectives de travail applicables à cette catégorie d'entreprises; que les entreprises exerçant une activité de logistique pour compte de tiers ne portant pas sur des denrées alimentaires continuent après l'adoption de l'arrêté attaqué à relever de la commission paritaire n° 140 du transport; qu'il est dénué de pertinence de relever que les sous-commissions paritaires instituées au sein de la commission paritaire n° 140 du transport ne sont pas officielles, dans la mesure où les entreprises exerçant une activité de logistique pour compte de tiers

visées par l'acte attaqué font partie des entreprises dont les requérantes assurent la défense; qu'il est également sans pertinence de constater que la commission paritaire n° 140 du transport n'a qu'une compétence résiduelle, dès lors que les entreprises visées par l'acte attaqué continueraient de relever, à défaut d'adoption dudit acte, du champ d'application de cette commission paritaire; qu'il s'ensuit que l'acte attaqué a pour effet de soustraire du ressort de la commission paritaire du transport certains membres des parties requérantes dont les ouvriers se verront désormais appliquer des conventions collectives différentes de celles applicables aux travailleurs des entreprises ressortissant à la commission paritaire du transport; que dans cette mesure, les parties requérantes ont intérêt à en poursuivre l'annulation; que l'exception ne peut être retenue;

B. Quant au fond.

Considérant que les requérantes prennent un moyen, le premier de la requête, de la violation de l'article 3, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973; qu'elles font, pour l'essentiel, valoir que la motivation de l'urgence invoquée par la partie adverse pour ne pas consulter la Section de législation du Conseil d'Etat se limite au passage suivant :

" Considérant qu'en l'état actuel des négociations collectives, il est apparu nécessaire de procéder sans délai à un élargissement du champ de compétence de la commission paritaire du commerce alimentaire afin de promouvoir le développement harmonieux de la concertation sociale et de prévenir l'agitation sociale";

que pareille motivation est dépourvue de pertinence dans la mesure où elle ne contient aucun exposé des circonstances concrètes particulières justifiant en quoi la consultation de la Section de législation, le cas échéant dans un délai de trois jours, aurait nui à l'extension du champ d'application de la commission paritaire n° 119; qu'elles ajoutent que cette motivation est également contredite par les faits dans la mesure où, d'abord, la procédure d'élaboration de l'arrêté attaqué a duré quinze mois, où, ensuite, l'arrêté a été publié au Moniteur belge près de quatre mois après son adoption et où, enfin, son exécution est subordonnée à l'adoption de mesures d'exécution par le Ministre de l'Emploi et du Travail, mesures non encore adoptées près de 60 jours après sa publication; qu'elles en concluent que l'urgence invoquée par la partie adverse ne répond pas à l'exigence de motivation spéciale de l'urgence prescrite par la disposition visée au moyen;

Considérant que, dans son mémoire en réponse, la partie adverse prétend qu'il est inexact que la motivation de l'urgence serait stéréotypée ou tautologique que loin de se limiter à l'indication que l'acte doit être adopté dans l'urgence, elle exposerait

les circonstances propres au dossier justifiant l'absence de consultation de la Section de législation du Conseil d'Etat, à savoir le souci de promouvoir le développement harmonieux de la concertation sociale et de prévenir l'agitation sociale; que ces motifs sont corroborés par les pièces du dossier administratif, à savoir par un courrier du 7 novembre 1997 du Vice-premier Ministre et Ministre de l'Economie et des Télécommunications au Ministre de l'Emploi et du Travail en vue de faire accélérer la procédure d'adoption de l'acte attaqué et par un courrier du 21 mars 1999 du cabinet du Ministre de l'Emploi et du Travail à l'administration afin qu'un projet d'arrêté lui soit transmis pour le 28 mai 1999, ce dernier courrier faisant état des problèmes rencontrés dans certaines entreprises du secteur et invoquant l'urgence; qu'en ce qui concerne la durée d'adoption d'un acte administratif, elle soutient que l'urgence doit être appréciée au moment où elle est invoquée par l'autorité; qu'elle relève que la demande d'avis de la Section de législation du Conseil d'Etat envoyée le 26 avril 1999 a été retirée en raison de l'urgence qu'il y avait à l'adopter et que le retard apporté à la publication de l'acte attaqué ne lui est pas imputable mais est dû aux services du Moniteur;

Considérant que la réalité des circonstances invoquées dans le préambule de l'arrêté attaqué pour justifier l'urgence n'apparaît pas à l'examen du dossier administratif, aucun élément de preuve n'établissant que, le 4 juin 1999, des problèmes existaient en ce qui concerne le développement harmonieux de la concertation sociale ou que des menaces d'agitation sociale planaient sur le secteur et encore moins que l'urgence était telle qu'elle ne pouvait s'accommoder d'une demande d'avis dans un délai même réduit à trois jours; qu'il apparaît au contraire du dossier administratif que le Ministre avait connaissance, dès l'année 1997, des problèmes de concurrence existant dans le secteur du commerce alimentaire à propos du recours à des entreprises effectuant les activités de logistique et d'un projet de modification de l'arrêté royal du 14 mars 1973 précité; que l'adoption de l'arrêté royal attaqué mettra néanmoins plus de deux années et une première demande d'avis, non assortie d'un délai, sera adressée au Conseil d'Etat, preuve que l'adoption de cet arrêté ne présentait pas un caractère urgent; qu'en outre, plusieurs semaines s'écouleront avant que soit adressé au Conseil d'Etat un courrier l'informant du retrait de la demande d'avis alors qu'un tel délai aurait largement suffi pour que le Conseil d'Etat rende un avis dans un délai de trois jours si une telle demande avait été formulée; qu'enfin, il incombait à la partie adverse de préciser aux services du Moniteur belge qu'elle entendait que l'arrêté royal attaqué soit rapidement publié, ce qu'elle s'est abstenue de faire; qu'il s'ensuit que le moyen est fondé; qu'il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens qui, à les supposer également fondés, ne pourraient pas conduire à une annulation plus étendue,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté royal du 4 juin 1999 modifiant l'arrêté royal du 14 mars 1973 instituant la commission paritaire du commerce alimentaire et fixant sa dénomination et sa compétence.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par extrait au Moniteur belge.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 520,58 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le dix-sept octobre deux mille cinq par :

MM.	ANDERSEN,	Président du Conseil d'Etat,
	HANSE,	Conseiller d'Etat,
	LEWALLE,	Conseiller d'Etat,
	HARMEL,	Greffier.

Le Greffier,

Le Président,

P. HARMEL.

R. ANDERSEN.