

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 225.169 du 22 octobre 2013

A. 201.327/VIII-7757

En cause :

**1. la Centrale Générale des Syndicats
Libéraux de Belgique (CGSLB),**

2. LOCHET Christian,
ayant élu domicile chez
M^e Vincent DE WOLF, avocat,
avenue de la Toison d'Or 68/9
1060 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne, représentée
par le Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Philip PEERENS et
Agnès MAQUA, avocats,
boulevard du Souverain 100
1170 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête unique introduite le 4 août 2011 par la Centrale Générale des Syndicats Libéraux de Belgique (CGSLB) et Christian LOCHET tendant, d'une part, à la suspension de l'exécution de :

- " - l'arrêté du Gouvernement wallon du 26 mai 2011, portant nomination des membres du Comité de gestion de l'Office wallon de la Formation professionnelle et de l'Emploi;
- pour autant que de besoin, la décision de date et d'auteur inconnus de ne pas inviter la CGSLB à présenter ses candidats sur une liste double",

et, d'autre part, à l'annulation de ces décisions;

Vu l'arrêt n° 217.241 du 16 janvier 2012, notifié aux parties, renvoyant l'affaire à la procédure ordinaire;

Vu l'arrêt n° 218.408 du 9 mars 2012 rejetant la demande de suspension;

Vu la demande de poursuite de la procédure introduite par les parties requérantes;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M^{me} MERTES, auditeur au Conseil d'État, rédigé sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

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

Vu l'ordonnance du 23 août 2013 fixant l'affaire à l'audience publique du 18 octobre 2013;

Entendu, en son rapport, M. VANHAEVERBEEK, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, M^c Vincent DE WOLF, avocat, comparaisant pour les parties requérantes, et M^c Philip PEERENS, avocat, comparaisant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} MERTES, auditeur;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen de la cause ont été exposés dans l'arrêt n° 217.241 du 16 janvier 2012 précité, auquel il y a lieu de se référer;

Considérant que cet arrêt a jugé que le recours était irrecevable à l'égard du second acte attaqué, au terme du raisonnement suivant :

" Considérant que l'omission, fût-elle fautive, qui constitue le second acte attaqué n'a d'autre portée que la préparation du premier acte attaqué; qu'en outre, elle ne fait pas grief aux requérants puisque la CGSLB a présenté des candidats sans attendre d'y être invitée par le Gouvernement wallon; que ce dernier a pris acte de la présentation qui avait eu lieu d'initiative, de sorte que l'acte attaqué ne peut être considéré comme interlocutoire; que le recours est irrecevable à l'égard du second acte attaqué";

qu'il n'y a pas lieu de s'écarter de ce raisonnement;

Considérant que la partie adverse conteste l'intérêt fonctionnel de la CGSLB à agir; qu'elle rappelle que deux conditions sont posées pour qu'une

organisation syndicale puisse se voir reconnaître un intérêt fonctionnel à introduire un recours :

- l'organisation syndicale aurait dû en vertu des dispositions législatives ou réglementaires applicables, être associée à l'élaboration de l'acte attaqué;
- l'organisation syndicale se plaint de ne pas l'avoir été;

qu'elle fait valoir qu'en l'espèce, ces deux conditions ne sont pas réunies puisque les dispositions législatives ou réglementaires applicables ne lui font pas obligation d'associer une organisation représentative à l'adoption du premier acte attaqué, lequel se borne à porter nomination conformément à un ensemble de prescriptions objectives;

Considérant qu'une organisation syndicale justifie d'un intérêt fonctionnel lorsqu'elle introduit un recours contre un acte, en ayant pour but d'établir que les attributions et prérogatives, ou du moins les avantages, qu'elle prétend tenir de la réglementation, ont été méconnus; que tel est le cas en l'espèce puisque le recours a pour objet de contester un acte administratif qui, selon la première requérante, méconnaît ses prérogatives en tant qu'organisation syndicale représentative au sens des articles 9 et 11 du décret du 6 mai 1999 relatif à l'Office wallon de la formation et de l'emploi, dont elle invoque la violation; que la première requérante justifie dès lors d'un intérêt fonctionnel à l'annulation de l'acte attaqué;

Considérant que la partie adverse fait encore valoir que le second acte ayant été jugé inexistant, il ne reste qu'une possibilité d'annulation du premier acte attaqué et qu'une telle annulation ne procurerait aucun avantage concret dès lors que les parties requérantes n'ont aucun droit tiré des normes et principes invoqués à leur moyen unique, leur permettant de prétendre à une nomination par un nouvel arrêté de nomination que, le cas échéant, elle aurait à prendre;

Considérant qu'un arrêt d'annulation pourrait, en fonction des motifs qui le fonderaient, donner aux requérants une chance de voir adopter un autre critère que celui du résultat des élections sociales; que l'exception est dès lors liée au fond;

Considérant que les parties requérantes prennent un moyen unique de la violation des articles 9 et 11 du décret du 6 mai 1999 relatif à l'Office wallon de la formation et de l'emploi, des articles 10 et 11 de la Constitution, des principes de bonne administration, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe de motivation interne des actes administratifs, de l'erreur de droit et/ou de fait et/ou de qualification et de l'excès de pouvoir; qu'elles exposent que, en n'invitant pas la CGSLB à présenter une liste de candidats en vue de la nomination des membres du comité de gestion du FOREm et en ne nommant par ailleurs aucun membre de la CGSLB dans ledit comité (alors que la

CGSLB avait présenté des candidats en date du 31 octobre 2008), la partie adverse semble avoir décidé que la CGSLB n'était pas une "organisation représentative des travailleurs" telle que visée aux articles 9 et 11 du décret du 6 mai 1999, précité, et qu'elles ignorent les raisons pour lesquelles le Gouvernement a cru pouvoir agir de la sorte; qu'elles soutiennent que la partie adverse a méconnu la notion d'organisation représentative des travailleurs et a créé une discrimination incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, puisqu'elle a traité la CGSLB différemment des deux autres grandes organisations syndicales belges, sans critère de différenciation susceptible de justification objective et raisonnable; qu'elles précisent que les organisations représentatives des travailleurs siégeant au comité de gestion du FOREm bénéficient chacune d'une subvention annuelle de 459.000 € pour l'accompagnement de certains demandeurs d'emploi et que cette différence de traitement est manifestement disproportionnée; qu'elles soulignent que la CGSLB est incontestablement une organisation représentative des travailleurs, quelles que soient les circonstances dans lesquelles cette notion est utilisée; qu'elles font remarquer que les notions d' "organisations représentatives des travailleurs" et d' "organisations les plus représentatives des travailleurs" ont un sens identique, et rappellent les dispositions de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires, de la loi du 20 septembre 1948 portant organisation de l'économie, de l'ordonnance du 18 janvier 2001 du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale portant organisation et fonctionnement de l'Office régional bruxellois de l'Emploi, et du décret flamand du 7 mai 2004 relatif à la création de l'agence "autonomisée" externe de droit public "Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding" (VDAB); qu'elles exposent que par application de ces normes, la CGSLB dispose de représentants au Conseil central de l'Économie, au Conseil national du Travail, au conseil d'administration du Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling (VDAB) et au comité de gestion de l'Orbem (Actiris); qu'elles font valoir subsidiairement que, s'il devait être décidé que le Gouvernement wallon dispose d'un pouvoir d'appréciation pour déterminer si la CGSLB doit être considérée comme une "organisation représentative des travailleurs" dans le cadre du décret du 6 mai 1999, précité, il appartiendrait alors à la partie adverse de donner les raisons qui, selon elle, justifient son écartement; qu'elles rappellent l'obligation de tenir compte de critères objectifs dans la détermination des organisations représentatives et invoquent à cet égard les arrêts n^{os} 12.347 du 25 avril 1967 et 12.447 du 9 juin 1967, ainsi que l'arrêt de la Cour constitutionnelle n^o 71/92 du 18 novembre 1992; qu'elles soutiennent, dans leur mémoire en réplique, que la partie adverse avait l'obligation – de lege – d'inviter la CGSLB à présenter ses candidats sur des listes doubles, comme le prévoit le décret du 6 mai 1999, précité, ce qui n'a pas été réalisé; qu'elles en déduisent que la partie adverse a manifestement tenté d'exclure la CGSLB du processus de nomination des membres du comité de gestion du FOREm et lui a, partant, dénié la qualité d'

"organisation représentative de travailleurs"; qu'elles font par ailleurs valoir que le Conseil d'État ne pouvant, en vertu de sa propre jurisprudence, avoir égard qu'à la motivation exprimée dans le corpus de la décision, il y a lieu de considérer que la partie adverse manque à son obligation de motivation formelle; qu'elles relèvent que le décret du 6 mai 1999, précité ne fait que charger le Gouvernement de la partie adverse de procéder à la nomination des membres du comité de gestion du FOREm, sans indiquer la manière dont ladite nomination doit être opérée et que, par conséquent, le législateur décrétal a investi la partie adverse d'un large pouvoir d'appréciation; qu'elles ajoutent qu'alors que cela ne résulte pas de l'instrumentum de la décision attaquée, la partie adverse indique avoir opté pour une application, par analogie, de l'article 2, § 2, du décret du 25 mai 1983 modifiant, en ce qui regarde le Conseil économique régional pour la Wallonie, la loi cadre du 15 juillet 1970 portant organisation de la planification et de la décentralisation économique et instaurant un Conseil économique et social de la Région wallonne; qu'elles rappellent que lorsque l'autorité administrative est investie d'un large pouvoir d'appréciation, son obligation de motivation formelle s'en trouve accrue, mais qu'en l'espèce l'acte attaqué reste en défaut de remplir les exigences de la loi du 29 juillet 1991, précitée; qu'elles estiment encore qu'il n'était, non pas simplement préférable, mais nécessaire que l'interprétation faite par la partie adverse du décret soit couchée dans l'instrumentum de l'acte et qu'il ne peut être raisonnablement considéré que les explications fournies à l'occasion d'une question parlementaire, à les supposer adéquates et suffisantes, puissent valoir motivation de la décision attaquée; qu'elles soutiennent enfin que la circonstance que le cabinet du ministre compétent a reçu une partie des membres de la délégation de la CGSLB n'a aucune incidence sur l'appréciation de l'obligation de motivation formelle qui incombe à la partie adverse et que cet événement ne dédouane pas la partie adverse de son obligation d'inscrire dans l'instrumentum de l'acte les motifs ayant précédé son adoption; qu'elles font valoir, dans leur dernier mémoire, qu'une simple référence à une disposition législative ne peut constituer une motivation adéquate au sens de la loi du 29 juillet 1991, précitée; qu'elles estiment enfin que les arrêts n^{os} 217.141 et 218.408 précités, ayant autorité relative de chose jugée seraient, s'ils devaient être confirmés, de nature à remettre fondamentalement en cause la jurisprudence constante du Conseil d'État;

Considérant que le comité de gestion du FOREm compte huit représentants des organisations représentatives des travailleurs, qualité à laquelle prétend à juste titre la première requérante et que la partie adverse ne lui dénie pas; qu'elle a donc a priori vocation à présenter des candidats pour les fonctions de membre du comité de gestion du FOREm; que le décret du 6 mai 1999, précité, ne précise par ailleurs pas comment il y a lieu de calculer le nombre de sièges revenant aux diverses organisations représentatives et qu'en particulier, il ne garantit pas que

chacune d'elles a droit à un siège au minimum; que, dès lors, le Gouvernement a dû déterminer selon quels critères la répartition des huit sièges allait intervenir; que le pourcentage des voix obtenu lors des élections sociales constitue à cette fin un critère objectif et pertinent; qu'il ne paraît ni déraisonnable, ni discriminatoire, de considérer que ce critère trouve naturellement à s'appliquer dans le silence du décret organique, et de s'inspirer du principe retenu par le législateur wallon en ce qui concerne la composition du Conseil économique et social de la Région wallonne; que les parties requérantes n'avancent aucun élément pertinent pour contester ce point de vue;

Considérant que l'obligation de motivation formelle découlant de la loi du 29 juillet 1991, précitée, suppose, en principe, que la motivation soit exprimée dans l'acte lui-même; que l'étendue de la motivation dépend des circonstances dans lesquelles la décision est prise; que l'objectif poursuivi par l'obligation de motivation formelle est, du point de vue de l'administré, de lui permettre de connaître immédiatement les motifs qui sous-tendent la décision qui le concerne et d'ainsi pouvoir apprécier, en pleine connaissance de cause, l'opportunité de contester cette décision; qu'en l'espèce, l'acte attaqué est motivé par référence aux articles 9 et 11 du décret du 6 mai 1999, précité; que si cette motivation ne révèle pas la manière dont le Gouvernement wallon a opéré la répartition des sièges entre les différentes organisations représentatives, il en ressort cependant clairement qu'il a mis en œuvre les articles 9 et 11 du décret précité; que si, en principe, seuls les motifs exprimés dans l'acte instrumentaire peuvent être pris en considération par le juge, cette exigence doit se comprendre de manière raisonnable; qu'elle n'empêche en effet pas le juge d'avoir égard aux éléments contenus dans le dossier administratif, qui viendraient les expliciter dans le prolongement des motifs déposés en germe dans l'acte attaqué, tout en éclairant la portée de ceux-ci;

Considérant qu'en l'espèce, les parties requérantes ne peuvent raisonnablement prétendre qu'elles ignoraient, au moment de l'adoption de l'acte attaqué, les motifs pour lesquels aucun des représentants de la CGSLB n'a été nommé membre du comité de gestion du FOREm; qu'en effet, le critère tiré du pourcentage des voix obtenu lors des élections sociales avait déjà prévalu à la composition du comité de gestion du FOREm telle que décidée par un arrêté du Gouvernement wallon du 12 juin 2003, sans que les parties requérantes ne s'y opposent; qu'il apparaît, en outre, que les parties requérantes ont modifié leur point de vue dès lors que par une décision du Gouvernement de la partie adverse du 9 septembre 2004, une subvention annuelle de 459.000 euros a été accordée aux organisations représentatives des travailleurs siégeant au comité de gestion du FOREm en vue de l'accompagnement des demandeurs d'emploi; que cette décision du Gouvernement de la partie adverse n'a cependant pas été contestée, à l'époque,

par les parties requérantes; qu'il en résulte que la solution du présent recours n'est pas de nature à rencontrer la revendication des parties requérantes d'obtenir ladite subvention;

Considérant qu'il ressort enfin du dossier administratif que des représentants de la CGSLB ont été reçus par le ministre du Budget, des Finances, de l'Emploi, de la Formation et des Sports, le 14 février 2011 et qu'il leur a, à cette occasion, été indiqué que la position retenue, en 2003, pour désigner les représentants syndicaux, était maintenue, ce que confirme encore une réponse à une question parlementaire du même jour (P.W.- C.R.I.C. n° 91 (2010-2011), pp. 45 à 47); que le moyen n'est dès lors pas fondé,

D É C I D E :

Article 1^{er}

La requête est rejetée.

Article 2

Les dépens, liquidés à la somme de 700 euros, sont mis à charge des parties requérantes à concurrence de 350 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre, le vingt-deux octobre deux mille treize par :

M. VANHAEVERBEEK,	président de chambre,
M ^{me} GUFFENS	conseiller d'État,
M ^{me} VANDERNACHT,	conseiller d'État,
M ^{me} VAN HOVE,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Fl. VAN HOVE.

J. VANHAEVERBEEK.