

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 230.798 du 7 avril 2015

207.899/XV-2197

En cause : **l'Union Professionnelle du Transport et de la Logistique (UPTR),**

ayant élu domicile chez
Me J.-M. RIGAUX, avocat,
boulevard d'Avroy 270
4000 Liège,

contre :

l'État belge, représenté par le ministre
de l'Emploi, de l'Économie et des Consommateurs,

ayant élu domicile chez
Me G. DEMEZ, avocat,
rue des Coteaux 227
1030 Bruxelles.

Partie intervenante:

**la Fédération d'Employeurs pour le
Commerce International, le Transport et la Logistique,**

ayant élu domicile chez
Mes E. LIEVENS et A. DELFOSSE, avocats,
avenue Louise 106
1050 Bruxelles.

Partie requérante en intervention :

la s.a. Balie 21,

ayant élu domicile chez
Mes E. LIEVENS et A. DELFOSSE, avocats,
avenue Louise 106
1050 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 6 février 2013 par l'Union Professionnelle du Transport et de la Logistique (en abrégé UPTR), en ce qu'elle poursuit l'annulation de «l'arrêté royal [lire : ministériel] du 23 octobre 2012 rejetant [sa] candidature [...] en tant qu'organisation représentative d'employeurs et admettant en qualité d'organisation d'employeurs, la Fédération d'Employeurs pour le Commerce international du Transport et de la Logistique, non publié et [lui] notifié [...] en date du 10 décembre 2012»;

Vu l'arrêt n° 223.117 du 5 avril 2013 rejetant la demande de suspension de l'exécution du même acte, liquidant les dépens afférents à la demande en intervention de la s.a. Balie 21, et réservant les dépens pour le surplus;

Vu la demande de poursuite de la procédure de la partie requérante;

Vu l'ordonnance du 3 mai 2013 qui accueille dans la procédure en annulation la requête en intervention introduite le 26 mars 2013 par la Fédération d'Employeurs pour le Commerce International, le Transport et la Logistique et la s.a. Balie 21;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le mémoire en intervention;

Vu le rapport de M. Chr. AMELYNCK, premier auditeur au Conseil d'État;

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

Vu l'ordonnance du 16 février 2015, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 10 mars 2015 à 9 heures 30;

Entendu, en son rapport, Mme D. DÉOM, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, Me J.-M. RIGAUX, avocat, comparaisant pour la partie requérante, Me L. DEMEZ *loco* Me G. DEMEZ, avocat, comparaisant pour la partie adverse, et Me C. ESTAS *loco* Mes E. LIEVENS et A. DELFOSSE, avocat, comparaisant pour les parties intervenante et requérante en intervention;

Entendu, en son avis conforme, M. Chr AMELYNCK, premier auditeur;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen de la cause sont exposés dans l'arrêt n° 223.117 du 5 avril 2013, statuant sur la demande de suspension;

Considérant que les parties intervenantes soutiennent que le recours est irrecevable, au motif que l'acte attaqué n'affecterait pas négativement la situation de la requérante, dès lors que celle-ci n'occupait pas précédemment la fonction d'organisation représentative des employeurs au sein de la commission paritaire n° 226; qu'elles relèvent que «la requérante n'explique pas en quoi le point de vue de ses affiliés différerait de celui des affiliés de la fédération d'employeurs qui a été retenue pour siéger au sein de la commission paritaire, et serait moins bien défendu par celle-ci que par elle-même; qu'elles rappellent la règle selon laquelle «nul ne plaide par procureur»; qu'elles ajoutent que la durée du mandat des membres de commissions paritaires est de quatre ans, et qu'il est dès lors inexact d'écrire que l'acte attaqué empêche la partie requérante de représenter ses affiliés au sein de la commission paritaire n° 226 pour une durée indéterminée;

Considérant que l'acte attaqué refuse à la requérante, qui s'y était portée candidate, le droit de siéger au sein d'une commission paritaire pour y représenter ses affiliés; qu'elle a intérêt à voir annuler cette décision afin que sa candidature soit réexaminée; que le recours est recevable;

Considérant que la requérante conteste la recevabilité de l'intervention de la s.a. Balie 21, estimant que celle-ci ne dispose pas d'un intérêt spécifique à l'annulation, puisqu'elle est simplement membre de la première intervenante;

Considérant que la seconde requérante en intervention estime que, puisque la fédération, première partie intervenante, ne dispose pas de la personnalité juridique, chacun de ses membres est en droit de la représenter, et son intérêt se confond avec celui de tous et chacun de ses membres;

Considérant que la s.a. Balie 21 est une société affiliée à la première partie intervenante; que son intérêt à éviter l'annulation de l'acte attaqué se résume à ce que la fédération dont elle est membre continue à représenter seule les employeurs au sein de la commission paritaire concernée; que son intérêt n'est donc pas distinct de celui de la première partie intervenante, et revêt un caractère indirect; que la requête en intervention est irrecevable dans son chef;

Considérant que la requérante prend un moyen, le premier de la requête, de la violation des articles 10, 11, 23, 3°, et 27 de la Constitution, des articles 2 et 3

de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et du principe général de droit de bonne administration; qu'en substance, elle considère que pour ce qui concerne la composition des commissions paritaires, l'autorité doit prendre plusieurs organisations en considération, en fonction de leur représentativité; qu'elle fait valoir que le calcul de représentativité semble avoir été réalisé pour répartir les mandats entre les organisations de travailleurs; qu'elle observe que le secteur du transport et de la logistique est représenté, outre par elle-même, par deux organisations patronales affiliées à l'intervenante, et que si ces organisations avaient décidé de se présenter directement, ce secteur «pèserait selon toute vraisemblance plus de 50 % de l'ensemble des acteurs de la commission paritaire n° 226»; qu'elle estime «après calcul» que 55,33 % des entreprises relevant de la commission paritaire n° 226 sont des entreprises des secteurs transport et logistique; qu'elle invoque l'arrêt n° 23/2009 du 18 février 2009 de la Cour constitutionnelle, où elle remarque que la Cour a souligné la possibilité de voir les infirmiers représentés par deux organisations plutôt qu'une seule; que, de l'arrêt n° 70/2002 du 18 avril 2002, elle déduit qu'une disposition qui accorderait la représentativité à une seule organisation syndicale serait inconstitutionnelle, et qu'il y a lieu de tenir compte de la représentativité de fait des diverses organisations; qu'elle cite également l'arrêt n° 94/2004 du 26 mai 2004, dont elle déduit que seule une véritable démonstration «marquée» de non-représentativité permettrait de justifier qu'une organisation ne se voie pas reconnaître le droit de désigner même un seul représentant, au sein d'une commission paritaire; qu'elle invoque les arrêts n° 84/2012 de la Cour constitutionnelle du 28 juin 2012, et n° 218.408 du Conseil d'État du 9 mars 2012, pour affirmer qu'en l'absence de règle de calcul de représentativité fixée dans une loi ou dans un règlement, l'autorité doit à tout le moins fixer elle-même des critères objectifs et raisonnables; qu'enfin, se référant à l'avis n° 173 auquel renvoie l'acte attaqué lui-même, elle se prévaut d'une représentativité certaine dans les secteurs du transport et de la logistique; qu'elle estime que le nombre d'employeurs et d'employés qu'elle représente est un critère pertinent et objectif qui aurait dû être appliqué et qui aurait dû lui permettre de disposer de représentants au sein de la commission paritaire n° 226;

qu'en réplique, elle considère que la jurisprudence citée par la partie adverse a évolué; qu'elle relève également que, le législateur n'ayant pas précisé qu'une seule organisation devait être choisie, il appartient au Conseil d'État de vérifier si, au regard de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle à ce jour, le critère d'une représentativité unique est pertinent et raisonnable; qu'elle indique encore qu'en sa motivation, même par référence à l'avis n° 173 du 24 septembre 2012 de la Direction générale, l'acte attaqué est muet sur la justification du critère choisi, à savoir qu'une seule organisation patronale est suffisante ainsi que sur la justification du choix de l'organisation la plus représentative;

que, dans son dernier mémoire, elle constate que la motivation de l'avis n° 173 est étayée par une note figurant au dossier administratif, et que l'auditeur a procédé à des devoirs d'instruction, ce qui selon elle démontre l'insuffisance de la motivation formelle; qu'elle avance que la majorité des employés de la commission paritaire n° 226 travaillent dans les secteurs du transport et de la logistique (n° ONSS 083), soit 28.790, et que la commission paritaire n° 140 qui constitue son équivalent pour les ouvriers ne couvre que ces deux secteurs; qu'elle ajoute que la Fédération d'Employeurs pour le Commerce International s'occupe essentiellement des intérêts des entreprises actives dans le port d'Anvers; qu'elle en déduit que «la situation est d'autant plus grave que la seule partie intervenante recevable (...) est en réalité une

représentante du port d'Anvers et serait la seule représentante pour l'ensemble du transport et de la logistique»; qu'elle observe encore que les listes transmises par l'intervenante ne mentionnent qu'environ 200 membres effectifs, alors que la commission paritaire n° 226 couvrirait, pour l'ensemble du pays, 5.348 entreprises; qu'elle rappelle que les articles 3 et 4 de la loi du 31 mars 1898 sur les unions professionnelles imposent à ces organisations de compter au moins sept membres effectifs, c'est-à-dire payant leur cotisation; qu'elle affirme que l'intervenante n'est pas représentative et ne peut prétendre que l'intégralité de la liste qu'elle produit reprend des membres affiliés; qu'enfin, elle expose que la condition implicite, consistant à représenter toutes les branches d'activités relevant de la commission paritaire, n'est prévue par aucun texte et que cette condition non énoncée devient le seul critère de choix, excluant toute possibilité pour elle-même ou d'autres organisations similaires de jamais pouvoir siéger au sein de la commission paritaire;

Considérant que la requérante prend un second moyen de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991, précitée, et de l'erreur manifeste d'appréciation; qu'elle estime qu'aucun élément n'établit que la Fédération d'Employeurs pour le Commerce International, le Transport et la Logistique, qui a obtenu la désignation de 13 de ses membres dans la commission paritaire n° 226, couvrirait bien tous les secteurs concernés; qu'elle soutient par ailleurs qu'on ne peut l'exclure de cette commission paritaire au motif qu'elle ne serait active que dans le secteur du transport et de la logistique, à l'exclusion de celui du commerce international, et affirme qu'une telle appréciation est même erronée en fait, car les sociétés de transport et de logistique ont des activités à une échelle internationale; que selon elle, en considérant que les organisations représentatives d'employeurs doivent, pour être représentatives, englober parmi leurs membres tous les types de métiers à représenter, la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation;

qu'en réplique, elle écrit qu'on pourrait imaginer «une situation dans laquelle, en termes de votes, une organisation ne représentant qu'une branche d'activité emporterait tous les sièges ou à l'inverse, une situation dans laquelle [une] organisation qui est composée d'affiliés dans les trois branches d'activités mais qui n'aurait qu'une faible représentation électorale pourrait être la seule pour représenter l'ensemble des affiliés du secteur»; qu'elle estime que le critère le plus fiable et le plus raisonnable est celui de la représentativité électorale, et que la question posée est le choix entre une représentation majoritaire ou proportionnelle; qu'elle fait valoir que cette dernière, permettant l'écoute des minorités, est le système qui a toujours été choisi en droit belge;

Considérant, sur les deux moyens réunis, que l'acte attaqué est motivé par référence à l'avis n° 173, précité, qui a été transmis à la requérante en même temps que l'acte attaqué; que cet avis énonce que la requérante représente 20,02 % des employeurs et 22,34 % des employés pour les branches relevant du transport et de la logistique pour compte de tiers, identifiées par l'indice ONSS 083; qu'il constate qu'il existe déjà une organisation patronale représentant ce secteur d'activité et que, lorsque deux organisations patronales représentent le même secteur, c'est l'organisation la plus représentative qui est désignée;

Considérant, quant à la motivation formelle, que les justifications ainsi exprimées suffisent à comprendre les raisons pour lesquelles la candidature de la requérante a été écartée; que la partie adverse n'était pas tenue de détailler les éléments dont elle déduisait les chiffres de représentativité, d'autant que ces éléments avaient été recueillis à son initiative et ne contredisaient pas les données, imprécises, fournies par la requérante dans sa demande; que la partie adverse n'était pas davantage tenue d'indiquer dans l'acte attaqué les motifs de ses motifs, spécialement d'expliquer pourquoi elle considérait qu'il y avait lieu de choisir uniquement l'organisation patronale la plus représentative;

Considérant, quant à l'exactitude des motifs, que, comme elle le confirme à l'audience, la requérante ne conteste pas la pertinence des pourcentages cités dans l'avis n° 173; que le dossier administratif comprend une note détaillant les chiffres sur la base desquels ces pourcentages ont été établis; que la partie adverse a recueilli elle-même certains renseignements nécessaires, éliminé les affiliations qui apparaissaient en double compte tenu de la manière dont les données étaient récoltées, et vérifié que les employeurs affiliés occupaient bien des employés relevant des branches d'activité en cause; que les éléments fournis dans le cadre des devoirs d'instruction auxquels a procédé l'auditeur expliquent la méthode de détermination de ces chiffres et ne révèlent aucune erreur;

que la requérante ne prétend pas regrouper d'employeurs dont l'activité relève du commerce international proprement dit, les aspects internationaux des activités de transport et de logistique ne suffisant pas à inscrire dans la branche du commerce international les entreprises qui les exercent;

que la partie intervenante se présente comme une organisation «coupole», qui regroupe des entreprises et des groupements professionnels, notamment deux groupements importants dans les secteurs des transports et de la logistique; que la partie adverse a donc pu tenir compte, pour apprécier sa représentativité, du nombre d'employeurs qui sont indirectement affiliés auprès d'elle par l'intermédiaire d'un groupement professionnel, même s'ils n'en sont pas des membres effectifs payant leur cotisation; que l'importance de l'activité du port d'Anvers dans le secteur du commerce international n'enlève rien à la représentativité de la fédération intervenante, qui regroupe aussi des employeurs des autres régions du pays;

qu'il ressort de ces éléments que les constats de la partie adverse, quant à la représentativité respective de la requérante et de l'intervenante dans chacune des trois branches d'activité, ne sont pas inexacts ou erronés;

Considérant, quant à la légalité du motif qui concerne la représentativité dans les trois branches d'activité relevant de la commission paritaire n° 226, que la partie adverse indique à juste titre que la requérante n'a pas été écartée parce qu'elle

ne couvrait que deux de ces trois branches d'activité, mais bien parce qu'elle était moins représentative que l'intervenante; que tel est bien le cas, même en tenant compte uniquement des deux branches d'activité dans lesquelles la requérante est active, puisqu'elle ne regroupe que 20,02 % des employeurs et 22,34 % des employés qui en relèvent; que le critère de la présence dans les trois branches d'activité, critiqué par le moyen, n'est donc pas le motif véritable de la décision attaquée; qu'en tant qu'il reproche à la partie adverse d'avoir commis une erreur manifeste en appliquant ce critère, ou de l'avoir érigé en condition pour l'admettre à siéger au sein de la commission paritaire, le second moyen manque en fait;

Considérant, quant à la légalité du motif qui consiste à choisir uniquement l'organisation la plus représentative, que la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires ne détermine pas les critères en fonction desquels le Roi doit apprécier la représentativité des organisations siégeant dans les commissions paritaires et répartir les mandats entre elles; qu'elle laisse donc au pouvoir exécutif un large pouvoir d'appréciation pour déterminer à quelles conditions une organisation est représentative ainsi que pour décider s'il convient d'assurer une représentation proportionnelle des diverses organisations représentatives; que, dans l'exercice de ce pouvoir d'appréciation, la partie adverse est tenue par les dispositions et principes invoqués au moyen, et cela sous le contrôle du Conseil d'État;

Considérant que la commission paritaire n° 226 est compétente pour les relations sociales entre d'une part les employeurs des secteurs du transport, de la logistique et du commerce international, et d'autre part les travailleurs de ces entreprises ayant la qualité d'employés; qu'il n'est pas contesté que la majorité de ces employeurs et employés travaillent dans les secteurs du transport et de la logistique; que la partie adverse a, en fonction d'éléments concrets et exacts, constaté que la requérante était représentative d'une minorité des employeurs des deux branches d'activité les plus importantes relevant de la commission paritaire n° 226, soit le transport et la logistique, tandis que l'intervenante était représentative de la majorité des employeurs tant de ces deux secteurs que de celui du commerce international; qu'elle expose avoir appliqué en l'espèce, comme elle le fait de manière générale, la ligne de conduite selon laquelle, en pareil cas, seule l'organisation la plus représentative des employeurs est désignée pour occuper l'ensemble des sièges à pourvoir; qu'elle se réclame d'un objectif d'efficacité dans le déroulement des négociations paritaires;

que, dans le silence du législateur, on ne peut considérer une telle ligne de conduite comme intrinsèquement contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, la préférence donnée à une représentation de type majoritaire étant un choix en

opportunité, en relation avec l'objectif poursuivi; que la requérante n'établit pas que cette ligne de conduite serait inexistante ni qu'elle aurait été appliquée, en l'espèce, de manière discriminatoire à son encontre;

qu'il résulte de ces éléments que ni le premier, ni le second moyen ne sont fondés,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La demande en intervention introduite par la s.a. Balie 21 n'est pas accueillie.

Article 2.

Le recours en annulation est rejeté.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 475 euros, sont mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le sept avril deux mille quinze par :

M.	M. LEROY,	président de chambre,
M.	I. KOVALOVSKY,	conseiller d'Etat,
Mme	D. DÉOM,	conseiller d'Etat,
M.	R. GHODS,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

R. GHODS

M. LEROY