

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA VI^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R Ê T

n° 256.178 du 31 mars 2023

A. 238.042/VI-22.480

En cause :

- 1. l'association sans but lucratif UNIE VAN BELGISCHE KAPPERS - UNION DES COIFFEURS BELGES,**
en abrégé UBK-UCB,
- 2. l'association sans but lucratif BEROEPSVERENIGING VOOR BIO-ESTHETIEK EN KOSMETOLOGIE,**
en abrégé B.V. BESKO,
- 3. l'association sans but lucratif UNION NATIONALE DE L'ESTHÉTIQUE ET DU BIEN-ÊTRE,**
en abrégé UNEB,
- 4. l'association sans but lucratif BELGISCHE BEROEPSVERENIGING VOOR DE FITNESS EN WELNESSINDUSTRIE,** en abrégé BBF & W,

ayant toutes élu domicile chez
M^{es} Benoit SIMPELAERE et Nancy MAES, avocats,
avenue des Arts 46
1000 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par le ministre du Travail,
ayant élu domicile chez
M^e Ivan FICHER, avocat,
boulevard Reyers 110
1030 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 23 décembre 2022, l'ASBL Unie van Belgische Kappers - Union des Coiffeurs belge, l'ASBL Beroepsvereniging voor Bio-Esthetiek en Kosmetologie, l'ASBL Union nationale de l'Esthétique et du Bien-Être et l'ASBL belgische Beroepsvereniging voor de Fitness en Wellnessindustrie demandent, d'une part, la suspension de l'exécution de « [l']arrêté ministériel du 10 octobre 2022 du Ministre du Travail relatif à la nomination et l'attribution de mandats aux organisations représentatives au sein de la Commission paritaire de la coiffure et des soins de beauté, notifié aux organisations d'employeurs par courrier du Service Public Fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale du 25 octobre 2022 » et, d'autre part, l'annulation du même acte.

II. Procédure

La note d'observations et le dossier administratif ont été déposés.

La contribution et les droits visés respectivement aux articles 66, 6°, et 70 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État ont été acquittés.

M. Constantin Nikis, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État.

Par une ordonnance du 20 février 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 15 mars 2023 et le rapport a été notifié aux parties.

M^{me} Florence Piret, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Benoit Simpelaere, avocat, comparaisant pour les parties requérantes, et M^e Ivan Fischer, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Constantin Nikis, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Exposé des faits utiles à l'examen de la demande

1. Le *Moniteur belge* publie, le 15 janvier 2021, un avis relatif au renouvellement des mandats des membres de la Commission paritaire de la coiffure et des soins de beauté (ci-après « CP n° 314 »), qui invite « *les organisations intéressées (...) à faire savoir si elles désirent être représentées et à faire preuve de leur représentativité* ».

2. Outre les parties requérantes, les organisations d'employeurs suivantes introduisent leurs candidatures :

- l'ASBL « *Belgische Federatie voor Massage en Schoonheidszorgen* » (ci-après « ASBL BFMS »),

- l'ASBL « *Belgische Beauty Federatie* », qui retirera toutefois par la suite sa candidature, n'ayant pas obtenu son agrément comme organisation professionnelle en vertu de la loi du 24 avril 2014 relative à l'organisation de la représentation des indépendants et des PME.

3. La Direction générale Relations collectives de travail du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale vérifie si les organisations candidates remplissent les critères de la représentativité externe définis par l'article 3 de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires.

4. La Direction générale Relations collectives de travail du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale communique, le 9 septembre 2021, aux organisations restant candidates, le questionnaire *ad hoc* afin de pouvoir examiner leur représentativité interne au sein de la CP n° 314.

5. Les différentes organisations d'employeurs candidates complètent et retournent le questionnaire en question, accompagné de pièces justificatives pour établir leur représentativité interne.

6. Le 24 mars 2022, l'ASBL « *Beroepsvereniging voor bio-esthetiek en Kosmetologie* », deuxième requérante, adresse un mail d'information complémentaire à l'administration.

7. La Direction générale Relations collectives de travail du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale sollicite de l'ONSS les données statistiques relatives aux employeurs affiliés aux organisations candidates ainsi que leurs travailleurs pour s'assurer qu'ils ressortissent bien du champ de compétence de la CP n° 314.

8. Par un courrier du 6 mai 2022, la Direction générale Relations collectives de travail du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale demande à la Présidente de la CP n° 314 de consulter les membres actuels de cette Commission paritaire sur une nouvelle proposition de répartition des mandats incluant l'ASBL BFMS. Cette proposition prévoit que le mandat donné à cette association provient d'un transfert d'un des sept mandats jusqu'alors occupés par l'UBK-UCB, première requérante dans la présente procédure.

9. Par mail du 23 mai 2022, la Présidente de la CP n° 314 annonce que les interlocuteurs sociaux consultés ne souhaitent pas émettre d'avis ni se prononcer sur une quelconque proposition de répartition des mandats.

10. Par mail du 23 mai 2022, une question complémentaire est posée à l'ASBL BFMS au sujet de sa représentativité interne, afin de s'assurer qu'au regard de son objet statutaire, elle représente bien le secteur de la coiffure et que la liste qu'elle a transmise – qui comprend des coiffeurs – est bien la liste de ses membres et non celle de l'ASBL « *Belgische Beauty Federatie* » qui a retiré plus tôt sa candidature. Le président de l'ASBL BFMS répond, dans un mail du 27 juin 2022, que les coiffeurs font partie du secteur des soins de beauté au sens le plus large – visés par les statuts – et qu'en tant que tels, ils font donc bien partie de l'ASBL BFMS.

11. Le 12 juillet 2022, la Direction générale Relations collectives de travail du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale adresse au Ministre du Travail une proposition motivée de répartition des mandats au sein de la CP n° 314.

12. Le 10 octobre 2022, l'arrêté ministériel qui attribue les nouveaux mandats à pourvoir au sein de la CP n° 314 est adopté. Ceux-ci sont accordés aux parties requérantes ainsi qu'à l'ASBL BFMS.

Il s'agit de l'acte attaqué, qui est notifié aux parties requérantes par des courriers du 25 octobre 2022.

IV. Recevabilité de la « note de plaidoiries » déposée à l'audience par les requérantes

Les requérantes déposent, à l'audience, une « note de plaidoiries » ainsi que trois « pièces complémentaires ». La partie adverse demande l'écartement de cette note dont elle n'a pas pu prendre connaissance avant l'audience.

Une telle note n'est pas prévue par l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en suspension devant le Conseil d'État. Elle n'est dès lors pas prise en considération comme pièce de procédure, mais uniquement à titre informatif. Le cas échéant, il sera rendu compte des questions abordées dans cette note et qui ont été effectivement plaidées à l'audience du 15 mars 2023.

V. Conditions de la suspension

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision.

VI. Exposé de l'urgence

VI.1. Thèse des requérantes

Les requérantes justifient l'urgence par le fait que, l'annulation n'intervenant qu'à l'issue d'une procédure dont la durée moyenne est de deux ans, les conventions collectives de travail élaborées dans l'intervalle « risquent d'être atteintes de nullité si la composition illégale de la CP 314 est confirmée par l'arrêt à intervenir ». Selon elles, « afin d'éviter cette insécurité juridique quant à la validité des décisions prises, qui s'installe pour tous les secteurs concernés, aussi bien du côté des employeurs que du côté des employés, et notamment pour les requérantes et les membres dont elles défendent les intérêts, une suspension de l'acte attaqué s'impose, d'autant que le secteur fait face à de nombreuses incertitudes économiques et que l'annulation des conventions serait extrêmement déstabilisante et dommageable pour le secteur ».

Les requérantes ajoutent ce qui suit :

« certains effets des décisions prises ne pourront plus être mis à néant, provoquant ainsi un préjudice irréversible et difficilement réparable. Entre autres, la BFMS se verra accorder des droits de codécision alors qu'elle ne répond pas aux critères de représentativité, ni en tant qu'organisation d'employeurs en général ni dans le secteur pour lequel la CP314 est compétente. En outre, cela signifie que les membres des demandeurs seront représentés par une organisation qui défend les intérêts de professionnels qui ne relèvent pas de la CP314 et qui sont susceptibles d'entrer en conflit avec leurs intérêts. Ceci est d'autant plus inadmissible que ce membre 'non représentatif' serait en mesure de voter contre toute décision proposée et de bloquer ainsi le processus décisionnel au sein de la CP314. En effet, conformément à l'article 47, § 2, de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires, l'unanimité des voix est requise pour chaque décision ».

À l'audience, les requérantes affirment que le préjudice qu'elles invoquent n'est pas lié à un éventuel arrêt d'annulation, mais à l'exécution de l'acte attaqué si sa suspension n'est pas ordonnée. Elles expliquent qu'à la première réunion de la CP n° 314 organisée le 28 février 2023, l'ASBL BFMS n'a pas été convoquée et qu'aucun membre n'était présent pour représenter cette ASBL. Elles en déduisent que la validité des décisions prises à cette occasion est incertaine, ce qui démontre concrètement l'urgence à statuer. Elles répètent que les commissions paritaires fonctionnent à l'unanimité et que le membre représentant de l'ASBL BFMS pourrait bloquer toute décision pour l'avenir, en sorte que c'est tout un secteur qui risque d'être pris en otage. Elles ajoutent qu'il n'est pas acceptable qu'une organisation – qui n'est pas représentative du secteur concerné – vienne s'ingérer dans ou bloquer le fonctionnement de la CP n° 314. Elles insistent sur le fait que c'est l'absence de décision qui est dommageable pour le secteur d'activité

de leurs membres. Elles font aussi valoir que les conséquences graves de la décision attaquée affectent bien leur intérêt personnel et qu'au vu de leur objet social qui consiste à défendre les intérêts collectifs de leurs membres – qui sont des professionnels du secteur de compétence de la CP n° 314 –, elles doivent pouvoir représenter leurs membres efficacement, à peine de risquer de les perdre : la réalisation de leur objet social les oblige, dès lors, à veiller à ce que les instances de concertation sociale, où il est notamment décidé des conventions collectives de travail pour le secteur, soient valablement constituées pour assurer leur bon fonctionnement dans l'intérêt de leurs membres.

VI.2. Appréciation du Conseil d'État

En vertu de l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, modifié par la loi du 20 janvier 2014, la suspension peut être ordonnée à tout moment s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation.

L'article 8, alinéa 1^{er}, 4^o, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État dispose que la demande de suspension contient un exposé des faits qui, selon le requérant, justifient l'urgence de la suspension demandée.

L'urgence au sens de l'article 17, § 1^{er}, précité, est établie si le requérant ne peut souffrir d'attendre l'issue d'une procédure en annulation pour obtenir sa décision, sous peine de se trouver dans une situation aux conséquences dommageables irréversibles. La condition de l'urgence présente ainsi trois aspects : une immédiateté suffisante, une gravité suffisante et une irréversibilité des conséquences dommageables de la situation créée par la décision attaquée. Cette condition ne peut résulter de la seule circonstance qu'une décision au fond intervienne dans un avenir plus ou moins lointain. Il ne suffit donc pas, pour qu'il y ait urgence, que la procédure en annulation soit impuissante à trancher le litige en temps voulu. Elle ne peut être reconnue que lorsque la partie requérante établit de manière concrète que la mise en œuvre de l'acte attaqué présenterait des inconvénients d'une gravité suffisante pour qu'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue de la procédure au fond. Il lui revient ainsi d'identifier *ab initio* et *in concreto* dans sa requête, pièces à l'appui le cas échéant, les circonstances qui justifient concrètement l'urgence, le Conseil d'État ne pouvant avoir égard à des éléments produits après le dépôt de la demande de suspension. Cette démonstration de l'urgence ne peut se limiter à un exposé théorique, se cantonner à la seule évocation de précédents ou encore tenir en des considérations générales, mais doit permettre d'apprécier les risques concrets que l'exécution immédiate de la décision

attaquée pourrait entraîner.

En l'espèce, les requérantes ne font état d'aucun élément concret justifiant l'urgence. Elles demeurent en défaut de démontrer *in concreto* en quoi l'attribution d'un mandat à l'ASBL BFMS au sein de la CP n° 314 emporte des conséquences graves sur leurs situations personnelles ou sur celles de leurs affiliés dont elles défendent les intérêts, justifiant la suspension de l'exécution de l'acte attaqué.

D'une part, en exposant les conséquences qu'une annulation de l'acte attaqué aura sur les décisions prises par la CP n° 314, les requérantes rattachent le préjudice vanté non à l'exécution de l'acte attaqué, mais à l'arrêt éventuel d'annulation à intervenir. La demande de suspension, qui est l'accessoire du recours en annulation, ne peut être introduite pour prévenir les effets d'un arrêt d'annulation, mais pour sauvegarder les intérêts des parties en attendant l'issue de la procédure au fond.

D'autre part, les risques de dommages vantés par les requérantes sont hypothétiques. S'agissant du droit de codécision accordé à l'ASBL BFMS et, en particulier, le pouvoir de bloquer l'adoption de décisions qui doivent être prises à l'unanimité, les requérantes n'apportent aucun élément concret qui établirait la réalité d'un risque accru de blocage généré par l'arrivée de cette ASBL comme nouveau membre de la CP n° 413. Comme le relève la partie adverse, la situation de blocage décrite dans la requête peut émaner de n'importe quel membre de la commission paritaire et est liée à l'exigence de l'adoption de décisions à l'unanimité, prévue par l'article 47, § 2, de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires.

Le dommage allégué par les requérantes est lié à la question de savoir si l'ASBL BFMS est représentative du secteur concerné, ce que contestent les moyens de la requête. Or, la condition d'urgence que doit remplir toute procédure en suspension est une condition qui doit être analysée de manière distincte des autres aspects du litige. Le fait qu'il existerait une ou plusieurs prétendues illégalités affectant l'acte attaqué ne justifie pas, en soi, la nécessité de voir suspendre, sous le bénéfice de l'urgence, l'exécution de l'acte. Les inconvénients graves à démontrer ne peuvent être confondus avec le sérieux d'un moyen, ces deux conditions étant distinctes et devant être réalisées de manière cumulative. Comme il a déjà été exposé, les requérantes ne démontrent pas concrètement que l'arrivée de l'ASBL BFMS risque de perturber le fonctionnement de la CP n° 314, indépendamment des critiques de légalité qu'elles adressent à la nomination de ce nouveau membre.

Les requérantes ne peuvent, non plus, être suivies lorsqu'elles soutiennent que les intérêts de leurs affiliés seront défendus par une organisation « qui défend les intérêts de professionnels qui ne relèvent pas de la CP 314 et qui sont susceptibles d'entrer en conflit avec leurs intérêts ». En effet, les intérêts de chaque membre d'une organisation représentative sont défendus par cette organisation elle-même et non par une organisation tierce.

Enfin, concernant la première réunion qui s'est tenue au sein de la CP n° 314 depuis l'adoption de l'acte attaqué, la partie adverse a indiqué, à l'audience, qu'elle attendait l'arrêt sur la demande de suspension introduite par les requérantes avant de procéder à la désignation du membre représentant l'ASBL BFMS au sein de la CP n° 314. Elle a aussi expliqué que tant que les nouveaux membres n'étaient pas nommés, la commission paritaire pouvait siéger dans son ancienne composition, conformément à ce que prévoit la loi du 5 décembre 1968 précitée.

Il n'existe donc pas d'urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation, les requérantes ne démontrant pas qu'elles subissent personnellement et *in concreto* un inconvénient d'une gravité suffisante pour que l'on ne puisse le laisser se produire en attendant l'issue de la procédure au fond.

L'urgence à statuer n'est pas établie.

L'une des conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut. La demande de suspension ne peut en conséquence être accueillie.

VII. Confidentialité

VII.1. Thèses des parties

La partie adverse sollicite la confidentialité des pièces numérotées de 1 à 9 de la sous-farde 2 du dossier administratif qu'elle dépose, aux motifs, d'une part, qu'elles « contiennent les listes des membres d'organisations d'employeurs qui constituent (...) un secret d'affaires de ces organisations patronales » et, d'autre part, qu'elles « révèlent un élément de la vie privée de certains employeurs », protégée par l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et par l'article 22 de la Constitution, ainsi qu'en ce qui concerne la liberté syndicale par les articles 11 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et 27 de la Constitution. Elle précise qu'en matière d'ASBL, « le caractère privé de l'appartenance à une telle structure juridique est aussi confirmé par l'article 9:3 du

Code des sociétés et des associations qui est interprété comme n'autorisant aucun accès par les tiers aux registres des membres d'une ASBL » et que « contrairement à la législation antérieure, ce registre ne doit d'ailleurs plus être déposé au greffe d'un tribunal du commerce – aujourd'hui de l'entreprise ». La partie adverse ajoute que « le fait de dévoiler ces listes aux parties requérantes, dès ce stade de la procédure et sans arrêt préalable du Conseil d'État sur cette question, pourrait [leur] procurer un avantage concurrentiel indéniable », dès lors que l'ASBL BFMS n'a, quant à elle, pas accès aux listes des membres des parties requérantes.

Les requérantes répondent, à l'audience, qu'à la suite de la demande d'accès à la candidature de l'ASBL BFMS que la première requérante a introduite auprès du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale, en application de l'article 4 de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, du refus opposé par le Directeur général de la Direction générale Relation collective de travail du SPF, de la demande de reconsidération et d'une demande d'avis adressée à la Commission fédérale d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs, celle-ci s'est prononcée sur la question, par un avis n° 2023-01 du 24 janvier 2023, dans lequel elle conclut qu'elle « n'aperçoit pas, à la lecture de la décision de refus comment le SPF Emploi, Travail et Concertation sociale peut valablement invoquer l'article 6, § 1^{er}, 7°, de la loi du 11 avril 1994 pour refuser la communication des documents administratifs demandés ». Elles expliquent qu'en réponse à la demande de reconsidération et tenant compte de l'avis de la Commission, le Directeur général de la Direction générale Relation collective de travail du SPF a finalement décidé de faire application du principe de publicité partielle et communiqué des pièces complémentaires, à l'exception cependant de la liste des membres de l'ASBL BFMS. Les requérantes estiment que les motifs invoqués pour justifier la confidentialité de cette liste ne semblent nullement proportionnés à l'intérêt lié à la légalité de la composition d'une commission paritaire et émettent le souhait de pouvoir prendre connaissance de cette pièce à un autre stade de la procédure.

VII.2. Appréciation du Conseil d'État

Les formalités de l'article 87, § 2, du Règlement général de procédure ont été respectées par la partie adverse.

Sans qu'il soit besoin d'examiner si les pièces concernées relèvent bien du « secret des affaires » ou si elles doivent être tenues confidentielles pour d'autres motifs, elles n'apparaissent pas, à ce stade, utiles à la solution du litige.

Ces pièces peuvent donc être soustraites à la consultation des parties, sans que soient affectées la régularité de la procédure ou les exigences du procès

équitable et sans préjudice de la décision qui sera prise sur la nécessité éventuelle de les porter à la connaissance des parties à un autre stade de la procédure.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les pièces 1 à 9 de la sous-farde 2 du dossier administratif sont, à ce stade, tenues pour confidentielles.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre siégeant en référé, le 31 mars 2023 par :

Florence Piret,
Vincent Durieux,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Vincent Durieux

Florence Piret