

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 264.532 du 16 octobre 2025

A. 238.050/VI-22.875

En cause : **l'association sans but lucratif UNION PROFESSIONNELLE
DU TRANSPORT ET DE LA LOGISTIQUE**

(en abrégé : UPTR),

ayant élu domicile chez
M^e Ive VAN GIEL, avocat,
Cokerillkaai 18
2000 Anvers,

contre :

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

Parties intervenantes :

1. **la FÉDÉRATION D'EMPLOYEURS POUR
LE COMMERCE INTERNATIONAL,
LE TRANSPORT ET LA LOGISTIQUE,**
2. **la société anonyme EUROPEAN CUSTOMS AGENCY,**
ayant élu domicile chez
M^{es} Bob MARTENS, Eddy LIEVENS
et Gauthier DRESSE, avocats,
rue aux Laines 70
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 28 décembre 2022, la partie requérante demande l'annulation de « l'arrêté ministériel du 10 octobre 2022 rejetant la candidature de l'UPTR en tant qu'organisation représentative d'employeurs et, admettant en qualité d'organisation d'employeurs, la Fédération d'Employeurs pour le commerce international, le transport et la logistique pour la commission paritaire n° 226 pour le Commerce International du Transport et de la Logistique ».

II. Procédure

Par une requête introduite le 20 mars 2023, la Fédération d'Employeurs pour le Commerce International, le Transport et la Logistique et la SA European Customs Agency demandent à être reçues en qualité de parties intervenantes.

Ces interventions ont été accueillies provisoirement par une ordonnance du 6 avril 2023.

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse, en réplique et en intervention ont été régulièrement échangés.

M. Constantin Nikis, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont chacune déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 12 juin 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 17 septembre 2025.

M. Xavier Close, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Yousra Aberike, *loco* M^e Ive Van Giel, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Ivan Fischer, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^{es} Bérénice Wathelet et Frédéric Brasseur, *loco* M^{es} Bob Martens, Eddy Lievens et Gauthier Dresse, avocats, comparaissant pour les parties intervenantes, ont été entendus en leurs observations.

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

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

1. L'Union Professionnelle du Transport et de la Logistique (UPTR),

partie requérante, est une union professionnelle qui a notamment pour objet « l'étude, la protection et le développement des intérêts professionnels de ses membres en créant des liens de solidarité professionnels entre eux ».

2. Le 26 mai 2021, un avis est publié au *Moniteur belge* en vue du renouvellement du mandat des membres de la Commission paritaire pour les employés du commerce international, du transport et de la logistique, portant le n° 226, qui expire le 13 septembre 2021.

3. Le 30 septembre 2021, la partie requérante pose sa candidature afin d'être représentée au sein de cette commission.

4. Le 5 octobre 2021, la partie adverse adresse à la requérante un questionnaire destiné à l'examen de sa représentativité interne.

La requérante donne suite à cette demande le 28 octobre 2021.

Des informations complémentaires sont demandées le 20 décembre 2021 et transmises le 13 janvier 2022.

5. Dans un courriel du 14 janvier 2022, la requérante demande au cabinet du ministre « qu'il soit fait application du principe de l'élection à la proportionnelle, plutôt qu'à la majoritaire ».

6. Le 7 avril 2022, la Direction générale Relations collectives de travail du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale sollicite de l'ONSS les données objectives relatives aux employeurs affiliés et leurs travailleurs pour s'assurer qu'ils relèvent bien du champ de compétence de la Commission paritaire n° 226.

7. Le 22 août 2022, la Direction générale Relations collectives de travail du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale de la partie adverse émet un avis n° 273, concernant la représentativité de la partie requérante, en vue de la désignation des organisations d'employeurs et des organisations de travailleurs qui entrent en ligne de compte pour la représentation à la commission paritaire n° 226.

Cet avis est motivé par les considérations suivantes :

« Bien que représentant l'ensemble des activités relevant de la compétence de la Commission paritaire pour les employés du commerce international, du transport et de la logistique, l'Union Professionnelle du Transport et de la Logistique représente en fait presque exclusivement (96,51 %) les employeurs actifs dans le domaine du transport et de la logistique pour compte de tiers (indice ONSS 083). Ses pourcentages de représentativité pour cette branche d'activité particulière

s'élèvent à 24,53 % des employeurs et 13,16 % des employés.

En ce qui concerne l'ensemble des activités relevant de la compétence de la Commission paritaire pour les employés du commerce international, du transport et de la logistique (qui correspondent aux indices ONS 083, 084, 200 et 283), ses pourcentages de représentativité s'élèvent à 19,09 % des employeurs et 11,12 % des employés.

Ses pourcentages de représentativité pour la branche d'activité qui correspond à l'indice ONSS 084 s'élèvent à 17,48 % des employeurs et 15,98 % des employés. Ses pourcentages de représentativité pour la branche d'activité qui correspond à l'indice ONSS 200 s'élèvent à 0,62 % des employeurs et 1,18 % des employés. Ses pourcentages de représentativité pour la branche d'activité qui correspond à l'indice ONSS 283 s'élèvent à 7,69 % des employeurs et 17,81 % des employés.

Il existe toutefois déjà une organisation patronale représentant ces secteurs d'activités. Or, lorsque deux organisations patronales représentent le(s) même(s) secteur(s), c'est l'organisation la plus représentative qui est désignée ».

8. Sur la base de cet avis, le 27 août 2022, la Direction générale Relations collectives de travail du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale adresse au ministre du Travail une proposition motivée concernant la répartition des mandats au sein de la Commission paritaire n° 226.

9. Le 10 octobre 2022, le ministre du Travail adopte l'arrêté suivant :

« Article 1^{er}. La candidature de l'Union Professionnelle du Transport et de la Logistique pour être représentée au sein de la Commission paritaire pour les employés du commerce international, du transport et de la logistique est rejetée.

Art. 2. Les organisations suivantes sont représentées au sein de la Commission paritaire pour les employés du commerce international, du transport et de la logistique et les mandats suivants leur sont attribués :

	Effectieve Effectifs	Plaatsvervangende Suppléants	
<u>Werkgeversorganisatie</u>			<u>Organisation d'employeurs</u>
Werkgeversfederatie voor de internationale handel, het vervoer en de logistiek	13	13	Fédération d'employeurs pour le commerce international, le transport et la logistique
<u>Werknemersorganisaties</u>			<u>Organisations de travailleurs</u>
Algemeen Belgisch Vakverbond	6	6	Fédération générale du travail de Belgique
Algemeen Christelijk Vakverbond van België	6	6	Confédération des syndicats chrétiens de Belgique
Algemene Centrale der Liberale Vakbonden van België	1	1	Centrale générale des syndicats libéraux de Belgique

».

Il s'agit de l'acte attaqué.

10. Par courrier du 18 octobre 2022, la partie adverse informe la

requérante que sa candidature pour être représentée au sein de la commission paritaire n° 226 n'a pas été retenue. Elle précise que « les raisons de ce refus sont exposées dans l'avis n° 273 du 22 août 2022 », annexé à cet envoi, auquel l'acte attaqué est également joint.

IV. Interventions

IV.1. Thèse des parties intervenantes

La Fédération d'employeurs pour le commerce international, le transport et la logistique, première requérante en intervention, expose être une organisation représentative des employeurs, au sens de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires. Elle indique représenter les employeurs au sein de la commission paritaire 226 (portant anciennement le matricule 213) comme seule organisation représentative.

La SA European Customs Agency expose être affiliée à la Fédération d'employeurs pour le commerce international, le transport et la logistique.

Les deux requérantes en intervention estiment disposer d'un intérêt manifeste à intervenir volontairement à la cause car, en cas d'annulation de l'acte attaqué, elles ne seraient plus ni présentes ni représentées au sein de la commission paritaire n° 226, et le fonctionnement de cette commission serait paralysé jusqu'à ce qu'un nouvel arrêté ministériel soit adopté.

IV.2. Appréciation du Conseil d'État

Il résulte de l'article 21*bis* des lois coordonnées sur le Conseil d'État et de l'article 52, § 3, 4°, du règlement général de procédure que celui qui souhaite intervenir à la cause doit établir qu'il peut retirer un avantage personnel soit de l'annulation de l'acte attaqué, soit du rejet du recours. Cet intérêt doit, tout comme celui requis dans le chef du requérant en annulation, être certain, direct et personnel.

Le caractère direct de l'intérêt suppose qu'il existe une liaison causale directe, sans interposition d'un lien de droit ou de fait, entre l'acte attaqué et le requérant en intervention.

La première requérante en intervention dispose d'un intérêt direct et personnel à soutenir, dans le cadre de la présente affaire, la régularité de l'acte par lequel elle a été désignée pour représenter les employeurs au sein d'une commission paritaire instituée en exécution de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions

collectives de travail et les commissions paritaires.

Son intervention est dès lors accueillie.

L'intérêt à intervenir de la deuxième requérante en intervention est en revanche indirect, puisqu'elle n'a pas elle-même reçu un mandat pour participer à la commission paritaire n° 226. Ses intérêts ne sont donc défendus, au sein de cette commission, que par l'entremise de la Fédération d'employeurs pour le commerce international, le transport et la logistique, à laquelle elle est affiliée.

Sa demande d'intervention est dès lors irrecevable.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèses des parties

A. Requête en annulation

La requérante soulève un deuxième moyen pris « de la violation de l'article 42 de la loi du 5 décembre 1968 [sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires]; des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ; des articles 10 et 11 de la Constitution ; des principes généraux de motivation formelle, matérielle et interne, du devoir de minutie, du raisonnable, de la proportionnalité et d'égalité comme principes de bonne administration ».

Elle affirme que l'acte attaqué et l'avis n° 273 qui lui sert de fondement démontrent qu'elle est bien une organisation représentative au sens de l'article 42 de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires mais que ces acte et avis décident que lorsque deux organisations d'employeurs représentent les mêmes secteurs, seule l'organisation la plus représentative doit être désignée.

Elle reconnaît que la partie adverse dispose d'un pouvoir discrétionnaire lui permettant de choisir si les mandats au sein d'une commission paritaire sont attribués aux organisations représentatives sur une base proportionnelle ou majoritaire, mais elle soutient que ce pouvoir doit être exercé « en respectant les articles 10 et 11 de la Constitution ainsi que les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et des principes généraux de motivation formelle, matérielle et interne, du devoir de minutie, du raisonnable, de la proportionnalité et d'égalité comme principes de bonne

administration ».

Elle estime que la partie adverse est, à cet égard, tenue d'appliquer sa politique de manière conséquente et constante, dans le respect des principes généraux de bonne administration.

Elle note que le principe de désignation majoritaire des organisations représentatives n'est, en ce qui concerne la commission paritaire n° 226, appliqué qu'aux organisations représentatives des employeurs, et non aux organisations représentatives des travailleurs, qui sont désignées selon un système proportionnel. Ceci révèle, de son point de vue, un traitement inégalitaire qui ne repose pas sur un critère objectif ni sur une justification raisonnable. Elle relève aussi que le principe de désignation des organisations représentatives d'employeurs sur une base majoritaire n'est pas systématiquement appliqué par la partie adverse qui, lorsqu'il s'agit d'autres commissions paritaires, recourt à un système de représentation proportionnelle. Il existe donc, selon elle, une inégalité évidente de traitement de ce point de vue, qui ne repose pas sur un critère objectif ni sur une justification raisonnable.

La requérante affirme qu'il appartient à la partie adverse de motiver sa décision en expliquant, sur le fondement des données du dossier administratif, sa ligne politique, et d'expliquer les motifs justifiant le traitement différent réservé aux organisations représentatives des employeurs et aux organisations syndicales.

La requérante souligne avoir interpellé la partie adverse, le 14 janvier 2022, pour lui demander que soit appliqué le principe de proportionnalité dans la CP n° 226, et elle estime que l'absence de réponse à cette interpellation constitue une violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

À titre subsidiaire, la requérante sollicite que les deux questions préjudicielles suivantes soient posées à la Cour constitutionnelle :

- « Est-ce que l'article 42 de la loi du 5 décembre 1968, interprété dans ce sens que cet article autoriserait la partie adverse de nommer, dans une même commission paritaire, d'une part les organisations de travailleurs de différentes organisations de façon proportionnelle et d'autre part les organisations d'employeurs de façon majoritaire, est contraire aux article 10 et 11 de la Constitution ? ».
- « Est-ce que l'article 42 de la loi du 5 décembre 1968, interprété dans le sens que cet article autoriserait la partie adverse de nommer, d'une part, la représentation des organisations d'employeurs dans la commission paritaire pour les travailleurs du commerce international, du transport et de la logistique sur une base majoritaire, et de nommer, d'autre part, la représentation des organisations des employeurs dans des autres commissions paritaires sur une base proportionnelle (même si, dans les deux cas, il s'agit d'organisations qui ont des membres dans les mêmes professions et dans les mêmes régions géographiques), est contraire aux article 10 et 11 de la

Constitution ? ».

B. Mémoire en réponse

La partie adverse rappelle les principes applicables, selon elle, en matière de désignation des organisations représentatives des employeurs et des travailleurs dans le cadre de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires.

Elle estime que l'obligation de motivation formelle n'impose pas à l'autorité d'exposer, dans sa décision, les motifs de ses motifs, de sorte que l'acte attaqué ne devait pas exposer la raison pour laquelle, au contraire de ce qui a été appliqué pour les organisations de travailleurs, une désignation proportionnelle n'a pas été appliquée pour les organisations d'employeurs. Elle expose ne pas avoir eu connaissance du courrier du 14 janvier 2022 de la requérante, que celle-ci a erronément adressé au cabinet du ministre, alors qu'il aurait dû être envoyé au SPF Emploi, Travail et Concertation sociale.

Elle soutient que le moyen est irrecevable en ce qu'il invoque la violation du principe général *patere legem quam ipse fecisti*, puisqu'aucune disposition réglementaire adoptée par le Roi, le ministre ou le Service public fédéral ne prévoit que les désignations au sein des commissions paritaires doivent avoir lieu soit sur une base majoritaire, soit sur une base proportionnelle.

Elle affirme avoir respecté le principe de minutie lors de l'examen de la représentativité de la requérante, en se fondant sur des éléments objectifs, et elle explique les démarches accomplies pour les besoins de cet examen. Elle réfute également avoir violé le principe de bonne administration, ce principe n'obligeant pas l'autorité à répartir les mandats à attribuer aux organisations candidates selon une règle proportionnelle.

Concernant les principes d'égalité et de non-discrimination, la partie adverse soutient d'abord que les organisations représentant les travailleurs et celles représentant les employeurs ne sont pas des catégories comparables, et elle souligne que la répartition proportionnelle des mandats n'est pas systématiquement appliquée, pour d'autres commissions paritaires, aux organisations représentatives des travailleurs.

Elle réfute également que les diverses commissions paritaires puissent être comparées. Selon elle, « chaque commission paritaire dispose en effet d'un champ de compétence qui lui est propre, ce qui implique par exemple que chaque commission paritaire couvre un nombre par définition inégal d'employeurs relevant de ce champ

de compétence ». Elle souligne par ailleurs qu'il existe « plus d'une centaine de (sous)-commissions paritaires au sein desquelles une seule organisation d'employeurs a été désignée pour siéger ».

À supposer les situations comparables, la partie adverse estime que la différence de traitement est justifiée par un critère objectif, à savoir « le fait d'organiser la représentation des employeurs dans l'une ou l'autre commission paritaire – et par une justification raisonnable liée à l'existence même d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire qui n'implique pas qu'une logique de répartition proportionnelle s'applique systématiquement pour l'ensemble des organisations candidates ».

La partie adverse précise comme suit les critères lui permettant de désigner les organisations représentatives des employeurs et des travailleurs dans une commission paritaire donnée :

« Par ailleurs, dans le souci de préserver au maximum la concertation sociale et de tenir compte des particularités de chaque secteur, la désignation des organisations d'employeurs pour siéger au sein des commissions paritaires et le nombre de mandat qui leur est attribué peut tenir compte de facteurs divers : l'importance des différents secteurs d'activités regroupés au sein d'une même commission paritaire l'un par rapport à l'autre, l'existence d'accords éventuels entre les organisations d'employeurs sur la composition de la commission paritaire, les particularités propres à chaque commission paritaire en matière de champ de compétence, le fait que certaines organisations peuvent ne représenter qu'une partie des secteurs d'activités de la commission paritaire, le fait que certaines organisations peuvent ne représenter qu'un secteur géographique déterminé d'un ou plusieurs secteur(s) d'activités de la commission paritaire, etc. C'est justement parce qu'il n'existe pas deux situations identiques en cette matière que la loi du 5 décembre 1968 ne prévoit aucun critère général applicable à l'ensemble des (sous)-commissions paritaires existantes pour la désignation des organisations pouvant être représentées au sein de celles-ci. La volonté du législateur a bien été de laisser un pouvoir discrétionnaire au ministre en la matière, afin de tenir compte des spécificités de chaque (sous)-commission paritaire. Le ministre a dès lors la possibilité de désigner (ou non) une seule organisation d'employeurs, la plus représentative, pour siéger au sein d'une commission paritaire ».

Elle affirme par ailleurs que les différences de traitement alléguées n'entraînent aucune conséquence disproportionnée pour la requérante, qui siège au sein de la commission paritaire compétente pour les ouvriers de ses membres. Elle en déduit que les articles 10 et 11 de la Constitution ne sont pas violés.

La partie adverse estime en outre qu'il n'est pas indiqué de poser les questions préjudicielles suggérées par la requérante, puisque les différences de traitement alléguées ne trouvent pas leur origine dans la loi.

C. Mémoire en réplique

Après avoir répété les arguments contenus dans la requête, la requérante reproche à la partie adverse de procéder à des désignations arbitraires « sans ligne politique cohérente et objective, tantôt d’une organisation d’employeurs, tantôt de plusieurs – en fonction de la CP concernée – et, en règle générale, toujours de plusieurs organisations de travailleurs ».

Selon elle, cette pratique ne peut être acceptée dans un état de droit. Elle déplore par ailleurs que la partie adverse n’explique pas les spécificités objectives qui auraient été prises en compte dans son processus décisionnel.

La requérante réfute qu’il soit impossible de comparer la CP n° 226 aux autres commissions paritaires, et que la situation de cette commission serait « si unique que le ministre devrait prendre des décisions de manière purement arbitraire et sans tenir compte des règlements et des principes de bonne gouvernance ».

La requérante rappelle ensuite ses propositions de questions préjudicielles à la Cour constitutionnelle. Elle s’en remet à la sagesse du Conseil d’État quant à la question de savoir si « le caractère arbitraire de la prise de décision » trouve son fondement dans la loi – ce qui impliquerait que la Cour constitutionnelle soit interrogée – ou dans l’application par le ministre de l’article 42 de la loi du 5 décembre 1968 – ce qui impliquerait l’annulation directe de l’acte attaqué.

D. Mémoire en intervention

La partie intervenante se réfère pour l’essentiel aux développements contenus dans le mémoire en réponse.

Au sujet du principe *patere legem quam ipse fecisti*, elle insiste sur l’absence de « tout acte administratif réglementaire » dont la partie adverse se serait écarté.

Concernant le principe de minutie, la partie intervenante conteste qu’il s’agisse d’une règle de droit pouvant être invoquée dans un moyen. À titre subsidiaire, elle considère que les démarches effectuées par la partie adverse pour évaluer la représentativité des organisations candidates démontre qu’elle a agi avec minutie.

La partie intervenante rappelle également le contrôle marginal que peut exercer le Conseil d’État sur les actes d’une autorité qui exerce un pouvoir discrétionnaire. Elle estime que la requérante ne démontre pas que la partie adverse a

commis une erreur manifeste d'appréciation lorsqu'elle a choisi un système majoritaire de répartition des mandats.

Elle estime que l'obligation de motivation formelle et le principe général de la motivation matérielle ont bien été respectés « dès lors que la décision et l'avis auxquels il est fait référence, reprennent les taux de représentativité de chacun des candidats, [et] que ces taux ont été établis avec soins par la partie adverse [...] ». Par ailleurs, puisque « la première partie intervenante était plus représentative que la partie requérante, l'administration, sur la base de la désignation majoritaire n'avait d'autre choix que de désigner la première partie intervenante comme mandataire de la commission paritaire 226 ».

La partie intervenante conteste l'argumentation de la requérante quant à la violation des principes d'égalité et de non-discrimination.

Elle estime d'abord que la requérante « n'a pas d'intérêt au moyen en ce qu'elle est une organisation représentative d'employeurs et ne pourrait donc souffrir de la prétendue inégalité de traitement, en ce qu'elle n'est pas une organisation représentative d'employés ». De même, concernant la différence de traitement alléguée entre les employeurs selon les commissions paritaires, la requérante « n'étant pas membre des commissions paritaires prises à titre d'exemples pour fonder cette discrimination », elle ne pourrait être lésée « par le système de désignation de ces » autres commissions.

À supposer recevable l'argument tiré de la violation du principe d'égalité et de non-discrimination, la partie intervenante considère ensuite que les situations évoquées ne sont pas comparables.

Selon elle, les articles 10 et 11 de la Constitution n'exigent pas que les représentants des employeurs et des travailleurs soient traités de la même manière. Elle soutient que les travailleurs ont toujours un intérêt à obtenir plus de droit dans le cadre de l'adoption de conventions collectives, alors que la situation ne serait pas la même pour les employeurs. Elle affirme à cet égard que « l'UPTR ne représente que les membres d'un seul code à savoir les membres issus du code 083 » et que « si la partie adverse, avait considéré l'UPTR comme étant représentative, et lui aurait attribué le mandat, objet de l'acte du présent recours, *quod non*, elle pourrait user de son droit de veto dans les matières affectant les 3 autres codes ONSS dans l'unique objectif de contraindre les syndicats à faire des concessions à l'égard des employeurs relevant du code 083 ». Au sujet des différences de traitement entre employeurs, selon la commission paritaire concernée, la situation ne serait pas non plus comparable, « car il existe de nombreuses commissions paritaires pour lesquelles le ministre fait le

choix d'utiliser d'autres critères que la proportionnalité et la majorité, pour désigner le mandataire d'une commission paritaire ».

Elle estime que les questions préjudicielles à la Cour constitutionnelle ne doivent par ailleurs pas être posées, car la requérante n'a pas d'intérêt au moyen.

Elle considère que la partie adverse n'a pas violé le « principe du raisonnable » et le principe de proportionnalité dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, en choisissant de recourir au système de représentation majoritaire. À son estime, la requérante n'indique pas en quoi ces principes ont été violés, ni le démontre. Selon elle « force est de constater que la partie adverse a décidé de manière raisonnable et que toute autorité normalement prudente et diligente aurait adopté la même décision » car « une fois qu'il a été fait choix de retenir le système de désignation majoritaire, l'autorité en désignant la partie requérante comme mandataire de la commission paritaire 226 a décidé de manière raisonnable ».

E. Derniers mémoires

Les parties adverse et intervenante n'abordent pas le deuxième moyen dans leurs derniers mémoires.

V.2. Appréciation du Conseil d'État

L'article 42 de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires énonce ce qui suit :

« Les organisations intéressées sont invitées par la voie d'un avis publié au Moniteur belge à faire savoir si elles désirent être représentées et, le cas échéant à justifier de leur représentativité.

Le ministre désigne les organisations qui seront représentées et détermine le nombre de mandats attribués à chacune d'elles. Cette décision est notifiée à toutes les organisations qui ont demandé à être représentées. Les organisations désignées sont en outre, invitées à présenter, dans le délai d'un mois, un candidat pour chaque mandat qui leur est attribué.

Les membres sont nommés par le ministre. Le ministre peut accorder cette compétence au fonctionnaire du Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale qu'il désigne ».

Cette disposition ne détermine pas les critères permettant d'apprécier la représentativité des organisations souhaitant siéger dans les commissions paritaires, ni la manière de répartir les mandats entre elles. Elle laisse donc au ministre un large pouvoir d'appréciation aussi bien pour déterminer à quelles conditions une organisation est représentative que pour décider s'il convient d'assurer une

représentation proportionnelle des diverses organisations représentatives.

De même, lorsque plusieurs organisations d'employeurs sont actives dans le même secteur et demandent à siéger au sein d'une commission paritaire, le ministre n'a pas, compte tenu de son large pouvoir d'appréciation, l'obligation de les désigner toutes, ou, tout au moins d'en désigner plusieurs, et peut se borner à ne désigner que la plus représentative.

L'acte attaqué, qui est motivé en la forme par référence à l'avis n° 273 de la Direction générale relations collectives de travail gestion des commissions paritaires, énonce ce qui suit au sujet du choix de la partie adverse de recourir à la méthode de la représentation majoritaire :

« Bien que représentant l'ensemble des activités relevant de la compétence de la Commission paritaire pour les employés du commerce international, du transport et de la logistique, l'Union Professionnelle du Transport et de la Logistique représente en fait presque exclusivement (96,51 %) les employeurs actifs dans le domaine du transport et de la logistique pour compte de tiers (indice ONSS 083). Ses pourcentages de représentativité pour cette branche d'activité particulière s'élèvent à 24,53 % des employeurs et 13,16 % des employés.

En ce qui concerne l'ensemble des activités relevant de la compétence de la Commission paritaire pour les employés du commerce international, du transport et de la logistique (qui correspondent aux indices ONSS 083, 084, 200 et 283), ses pourcentages de représentativité s'élèvent à 19,09 % des employeurs et 11,12 % des employés.

Ses pourcentages de représentativité pour la branche d'activité qui correspond à l'indice ONSS 084 s'élèvent à 17,48 % des employeurs et 15,98 % des employés. Ses pourcentages de représentativité pour la branche d'activité qui correspond à l'indice ONSS 200 s'élèvent à 0,62 % des employeurs et 1,18 % des employés. Ses pourcentages de représentativité pour la branche d'activité qui correspond à l'indice ONSS 283 s'élèvent à 7,69 % des employeurs et 17,81 % des employés.

Il existe toutefois déjà une organisation patronale représentant ces secteurs d'activités. Or, lorsque deux organisations patronales représentent le(s) même(s) secteur(s), c'est l'organisation la plus représentative qui est désignée ».

Il ressort de ces motifs que la partie adverse a fait le choix d'une représentation majoritaire au sein de la commission paritaire n° 226 en ce qui concerne les organisations représentatives des employeurs. Ce choix prive la requérante – qui représente moins d'employeurs dans le secteur concerné que la Fédération d'employeurs pour le commerce international, le transport et la logistique – de tout mandat au sein de cette commission.

En vertu du principe général de la motivation interne ou matérielle, tout acte administratif doit reposer sur des motifs exacts, pertinents et légalement admissibles, lesquels doivent ressortir, soit de l'acte lui-même, soit du dossier administratif sur la base duquel le Conseil d'État doit être en mesure d'exercer le

contrôle de légalité qui lui incombe, c'est-à-dire de constater, dans les limites de son contrôle marginal, que l'acte attaqué repose sur des motifs conformes à la réalité, utiles pour la solution retenue et produits par la partie adverse dans le respect de la légalité.

Par ailleurs, pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, un acte administratif au sens de l'article 1^{er} de cette loi doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. La motivation d'une telle décision doit être claire, complète, précise et adéquate afin de permettre aux intéressés de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce. L'étendue de la motivation doit être proportionnelle à l'importance de la décision prise ainsi qu'au caractère discrétionnaire du pouvoir d'appréciation de l'auteur de cet acte. Plus ce pouvoir est large, plus la motivation se doit d'être précise et doit refléter et justifier les étapes du raisonnement de l'autorité.

La partie adverse reconnaît que la requérante représente 19,09 pour cent des employeurs relevant de la compétence de la Commission paritaire pour les employés du commerce international, du transport et de la logistique. Elle ne conteste par ailleurs pas les affirmations de la requérante selon lesquelles, dans d'autres commissions paritaires, elle a accordé des mandats à plusieurs organisations représentatives des employeurs, ceux-ci étant répartis en fonction de leur représentativité relative.

Le motif selon lequel « lorsque deux organisations patronales représentent le(s) même(s) secteur(s), c'est l'organisation la plus représentative qui est désignée » présente la désignation de l'organisation la plus représentative comme une évidence, alors que la partie adverse insiste, dans ses écrits, sur le pouvoir d'appréciation dont elle dispose pour déterminer, en fonction de divers critères, si elle choisit un système majoritaire ou un système proportionnel au sein d'une commission paritaire. Dans son mémoire en réponse, elle explique ainsi que pour choisir entre une désignation majoritaire ou proportionnelle des organisations représentatives des employeurs, elle prend notamment en considération « l'importance des différents secteurs d'activités regroupés au sein d'une même commission paritaire l'un par rapport à l'autre, l'existence d'accords éventuels entre les organisations d'employeurs sur la composition de la commission paritaire, les particularités propres à chaque commission paritaire en matière de champ de compétence, le fait que certaines organisations peuvent ne représenter qu'une partie des secteurs d'activités de la commission paritaire, le fait que certaines organisations peuvent ne représenter qu'un

secteur géographique déterminé d'un ou plusieurs secteur(s) d'activités de la commission paritaire ».

Le dossier administratif ne contient aucune indication de ce que, s'agissant de désigner les organisations représentatives des employeurs au sein de la CP n° 226, la partie adverse aurait examiné les divers critères qu'elle prétend appliquer pour déterminer si, dans une commission paritaire déterminée, une représentation majoritaire est préférable à une représentation proportionnelle.

À défaut de telles indications, l'acte attaqué ne repose pas sur des motifs matériels suffisants.

Par ailleurs, si un tel choix est réellement fondé sur les critères énoncés par la partie adverse, le raisonnement suivi ne fait l'objet d'aucune motivation formelle permettant à la partie requérante de le comprendre et, le cas échéant, de le contester en connaissance de cause dans le cadre d'un recours en annulation. La motivation formelle de l'acte attaqué ne répond dès lors pas aux exigences de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Dans cette mesure, le deuxième moyen est fondé.

Les questions préjudicielles suggérées par la requérante n'étant pas utiles pour la solution du litige, il n'y a pas lieu de les poser.

VI. Autres moyens

Les autres moyens, s'ils étaient fondés, ne pourraient mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de les examiner.

VII. Confidentialité

VII.1. Thèses des parties

A. Thèse de la partie adverse

La partie adverse, qui se réfère à l'article 87, § 2, de l'arrêté du Régent du déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, sollicite la confidentialité de certaines pièces qui, selon elle, « contiennent les listes des membres d'autres organisations d'employeurs qui constituent bien entendu un secret d'affaires de ces organisations patronales » ou qui « révèlent un élément de la vie privée de certains employeurs », en lien avec leur « liberté syndicale ».

Selon la partie adverse, « le fait de dévoiler ces listes à la partie requérante, dès ce stade de la procédure et sans arrêt préalable du Conseil d'État sur cette question, pourrait lui procurer un avantage concurrentiel indéniable » car « la Fédération d'employeurs pour le commerce international, le transport et la logistique n'a, quant à elle, pas accès à la liste des membres de la partie requérante ».

B. Thèse de la requérante

La requérante demande la levée de la confidentialité des pièces déposées à ce titre par la partie adverse.

Elle explique avoir introduit une demande d'accès à l'information administrative concernant le « dossier administratif relatif à la décision du 10 octobre 2022 ». La partie adverse a toutefois refusé d'accéder à cette demande en ce qui concerne « les documents de la Fédération patronale du commerce international, du transport et de la logistique », invoquant leur caractère confidentiel. Elle a par ailleurs refusé d'accéder à une demande de reconsidération, malgré un avis de la Commission d'accès et de réutilisation des documents administratifs l'invitant à le faire.

La requérante indique avoir introduit un recours en annulation contre ce refus, enrôlé sous le numéro G/A 238.530/IX-10.216 devant le Conseil d'État. Elle se réfère aux moyens développés dans cette autre affaire, qu'elle reproduit dans son mémoire en réplique, pour appuyer sa demande de levée de confidentialité.

C. Thèse de la partie intervenante

La partie intervenante ne s'oppose pas à la demande de la requérante que soit levée de la confidentialité des pièces concernées du dossier administratif. Afin toutefois de garantir l'égalité des armes, elle sollicite que soit aussi levée la confidentialité de la pièce contenant les « annexes [...] jointes au courrier/mail du 28 octobre 2021 » de la requérante.

VII.2. Appréciation du Conseil d'État

En application de l'article 87, § 4, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, le Conseil d'État ne doit se prononcer sur le caractère confidentiel de certaines pièces du dossier administratif que dans le cadre de la procédure qui est introduite devant lui.

Lorsque, comme en l'espèce, les moyens soulevés permettent l'annulation de l'acte administratif contesté sans qu'il soit nécessaire de lever la confidentialité des pièces déposées à ce titre par la partie adverse, il n'y a plus lieu de se prononcer quant à cette question, la partie requérante ayant obtenu ce qu'elle a sollicité.

La demande de la requérante est dès lors rejetée.

VIII. Indemnité de procédure et autres dépens

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

L'annulation de l'acte attaqué justifie que les autres dépens, sauf ceux de l'intervention, soient mis à charge de la partie adverse.

La partie intervenante supporte ses propres dépens.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La demande d'intervention de l'ASBL Fédération d'employeurs pour le commerce international, le transport et la logistique est accueillie.

La demande d'intervention de la SA European Customs Agency est rejetée.

Article 2.

L'arrêté du ministre du Travail du 10 octobre 2022 rejetant la candidature de l'Union Professionnelle du Transport et de la Logistique pour être représentée au sein de la Commission paritaire pour les employés du commerce international, du transport et de la logistique, et désignant les organisations représentées au sein de cette Commission paritaire, est annulé.

Article 3.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 24 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros accordée à la partie requérante.

Les parties intervenantes supportent chacune le droit de 150 euros lié à leurs interventions.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 16 octobre 2025, par la VI^e chambre du Conseil d'État, composée de :

David De Roy,
Florence Piret,
Xavier Close,
Nathalie Roba,

président de chambre,
conseillère d'État,
conseiller d'État,
greffière.

La greffière,

Le Président,

Nathalie Roba

David De Roy