

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 176.049 du 23 octobre 2007

G./A.185.363/VI-17.533

En cause : **la société privée à responsabilité limitée
ADOME SERVICES,**

ayant élu domicile chez
Mes Philippe LEVERT et Barbara TRACHTE, avocats,
avenue Louise, n° 149/22,
1050 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par le Ministre
de l'Emploi,

ayant élu domicile chez
Me Alain VERRIEST, avocat,
avenue Tedesco, n° 7,
1160 Bruxelles.

**LE PRESIDENT DE LA VI^e CHAMBRE DU CONSEIL D'ETAT
SIEGEANT EN REFERE,**

Vu la demande introduite par lettre recommandée à la poste le 3 octobre 2007, entrée au Conseil d'Etat le 5 octobre 2007, par la société privée à responsabilité limitée ADOME SERVICES, qui tend, selon la procédure d'extrême urgence, à la suspension de l'exécution "de la décision du 17 ou du 19 septembre 2007 prise par Monsieur J. VANTHUYNE, directeur général au SPF Emploi, Travail et Concertation sociale, au nom du Ministre de l'Emploi et de l'Informatisation, retirant avec effet au 1^{er} octobre l'agrément qui [lui] avait été accordé le 27 janvier 2006 (...), décision portée à sa connaissance par un courrier daté du 25 septembre 2007, reçu le 26 septembre 2007";

Vu l'ordonnance du 5 octobre 2007, notifiée aux parties, convoquant celles-ci à comparaître le 15 octobre 2007 à 10.00 heures;

Vu la note d'observations et le dossier administratif;

Entendu, en son rapport, M^{me} WILLOT-THOMAS, Président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me Philippe LEVERT, avocat, comparaissant pour la partie requérante et Me Alain VERRIEST, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. HOUYET, Auditeur au Conseil d'Etat;

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 se présentent ainsi qu'il suit:

1. La requérante a comme objet social "le conseil en gestion, la création et le développement des sociétés, le recrutement, le secrétariat multilingue, la domiciliation commerciale, les soins de santé et les prestations de gardes malades à domicile, l'aide et l'assistance aux personnes âgées, l'accompagnement des enfants après l'école et les gardes d'enfants à domicile, le soutien scolaire à domicile et les services de proximité comprenant entre autres l'aide ménagère, le jardinage, les petits travaux de couture, les courses de proximité, la lessive, le repassage ou tout autre service à domicile".

2. La requérante a introduit une demande d'agrément comme entreprise de services pour effectuer des activités dans le cadre des titres-services en application de la loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité et de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 concernant les titres-services. L'agrément a été accordé par le Ministre de l'Emploi le 27 janvier 2006, pour "les activités suivantes au domicile de l'utilisateur : nettoyage du domicile y compris les vitres, lessive, repassage, petits travaux de couture occasionnels, préparation de repas et les activités suivantes hors du domicile de l'utilisateur : courses ménagères".

3. La requérante expose qu'elle emploie environ 40 personnes et perçoit mensuellement un montant d'environ 62.000 € qui lui est reversé par la société émettrice ACCOR SERVICES.

4. Au début de l'année 2007, la requérante a fait l'objet d'un contrôle de la part des services de l'ONEM.

Par une lettre datée du 22 janvier 2007, l'ONEM a informé la requérante des infractions constatées. Cette lettre énonce les conséquences de ces constatations en ces termes:

- " Je vous signale que selon l'article 10 § 2 de l'AR du 12/12/2001 relatif aux titres-services,
- l'ONEM peut interdire à la société émettrice de payer à l'entreprise qui a introduit les titres-services l'intervention prévue à l'article 1^{er} 6° de l'AR du 12/12/2001 si les travaux ont été effectués sans que les conditions légales et réglementaires aient été respectées.
 - l'ONEM peut récupérer entièrement l'intervention si celle-ci a été indûment accordée.

Sur la base des données du dossier d'enquête et compte tenu des éventuels moyens de défense invoqués, je prendrai ou non une décision de récupération des subventions publiques indûment payées et/ou d'interdiction de paiement de l'intervention publique dans les titres-services (article 10, § 2 AR 12.12.2001).

J'attire votre attention sur le fait que la poursuite de(s) infraction(s) constatée(s) est un facteur en votre défaveur dans cette prise de décision. Par conséquent si c'est le cas, je vous prie d'y mettre fin au plus vite. Ces mesures peuvent être cumulatives, la récupération n'est pas une sanction.

Si l'infraction constatée est une infraction relative aux conditions d'agrément, la Commission consultative d'agréments en est automatiquement informée. Cette Commission donne un avis au ministre de l'Emploi, ce dernier prenant une décision sur le maintien ou non de votre agrément."

5. Le 8 février 2007, Michel ONANA, gérant de la requérante, a été entendu par des représentants de l'ONEM. Une seconde audition a eu lieu le 1^{er} mars 2007.

6. Le 13 août 2007, l'ONEM a notifié deux décisions à la requérante.

La première décision porte ce qui suit :

- " Après examen de vos moyens de défense et évaluation des constatations factuelles résultant des rapports de contrôle, j'ai décidé de récupérer l'intervention de l'autorité fédérale d'une valeur de 336477, 70 EUR relatif à 24449 titres-services qui vous ont été remboursés pendant la période d'avril 2006 à juin 2007. Je me réserve toutefois le droit de récupérer ultérieurement l'intervention de l'autorité fédérale pour les titres-services qui vous ont été remboursés au cours de juillet 2007."

La décision se fonde sur l'article 7 de la loi du 20 juillet 2001 et l'article 10, § 2 de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 et énumère les infractions retenues.

La seconde décision est rédigée ainsi qu'il suit :

" En tant que préposé de la SPRL ADOME SERVICE, agréée comme entreprise de titres-services (n° 02001), je vous informe que ce jour, j'ai demandé à ACCOR SERVICES de suspendre le remboursement des titres-services par vous introduits (article 10, §2 de la Loi du 20.07.2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité, lire: de l'arrêté royal du 12 décembre 2001).

Elle énumère les infractions retenues.

7. Par une requête du 22 août 2007, la requérante a demandé, selon la procédure d'extrême urgence, la suspension de l'exécution de la seconde décision du 13 août 2007. Cette demande a été rejetée par l'arrêt n° 174.201 du 30 août 2007, celui-ci ayant jugé que le risque de préjudice grave difficilement réparable n'était pas établi à suffisance.

8. Par une lettre recommandée datée du 25 septembre 2007, le secrétariat de la commission consultative d'agréments, instituée au sein de l'administration centrale de l'ONEM qui assure ce secrétariat, a notifié à la requérante une décision prise le 17 septembre 2007, au nom du Ministre, par le directeur général du S.P.F. Emploi, Travail et Concertation sociale. Cette décision retire à la requérante à partir du 1^{er} octobre 2007 l'agrément qui lui a été accordé le 27 janvier 2006. Il s'agit de l'acte attaqué.

La décision litigieuse qui vise "l'avis unanime de retrait de l'agrément émis le 22 août 2007 par la commission consultative d'agréments", s'appuie sur la motivation suivante:

" Vu que les fonctionnaires compétents de l'Office National de l'emploi ont mis en évidence plusieurs infractions aux conditions d'agrément imposées aux entreprises par la réglementation relative aux titres-services. Des infractions à la loi du 3 juillet 1978 sur le contrat de travail et à la réglementation chômage ont en outre également été relevées;

a) Absence d'une section sui generis

Vu le fait que la SPRL ADOME SERVICES offre une large gamme de services, comme les soins aux seniors à domicile, la garde d'enfants à domicile, l'aide familiale, l'aide ménagère à domicile, les soins de beauté, coiffure, esthétique, pédicure médicale à domicile;

Vu le fait que, en application de l'article 2, § 2, 1^{er} alinéa, a, de la loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité, l'entreprise est obligée de créer une section sui generis;

Vu le fait que l'entreprise ne délivre pas la preuve de la création d'une section sui generis;

b) Omission d'informations sur les contrats de travail

Vu que les contrats de travail ne reprennent pas le numéro d'agrément de la société comme prévu par l'article 7 quinquies, 2°, de la loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité;

c) Absence de déclaration multifonctionnelle

Vu que la déclaration multifonctionnelle est inexistante pour plusieurs travailleurs (art. 2quater, § 4, al. 1^{er}, 16°);

Vu que l'employeur fait en outre l'objet d'un pro justitia de la part du Contrôle des Lois Sociales pour ne pas avoir payé les cotisations ONSS;

Vu le fait qu'il ressort des points a), b), et c) que l'entreprise ne remplit pas la condition mentionnée dans l'article 2quater, § 4, 12°, de l'arrêté royal du 12 décembre 2001;

Vu le fait que l'entreprise ne satisfait donc pas à toutes les dispositions légales et réglementaires prévues dans la loi du 20 juillet 2001 et l'arrêté royal du 12 décembre 2001 précités;

Vu le fait que l'entreprise ne remplit donc pas toutes les conditions d'agrément supplémentaires comme définies dans l'article 2, §2, alinéa 2, de la loi du 20 juillet 2001, plus précisément déterminées dans l'article 2quater, §4, de l'arrêté royal du 12 décembre 2001;

Vu l'article 2octies, § 1^{er}, de l'arrêté royal, qui stipule que le Ministre de l'Emploi peut, après avis de la Commission, retirer l'agrément d'une entreprise qui ne répond plus aux conditions prévues à l'article 2, §2, alinéas 1^{er}, 2 et 3, de la loi lorsque le manquement de l'entreprise est à ce point caractérisé que la bonne foi de celle-ci peut être sérieusement mise en doute;

Vu que le défaut de bonne foi repose, entre autres, sur les faits ci-après:

- l'employeur refuse ou omet d'établir, de délivrer et de compléter les documents sociaux dans les conditions et les délais prescrits par l'article 137, § 1, 1°, et par l'article 157, 1°, a) de l'arrêté royal du 25.11.1991 portant réglementation du chômage;
- l'employeur ne respecte pas les conditions de travail et de salaire prévues par la loi du 3 juillet 1978 sur les contrats de travail, et par l'article 2, §2, al. 1^{er}, d, de la loi du 20.07.2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité;
- l'employeur a mis obstacle à la surveillance organisée par la loi du 16 novembre 1972 concernant l'inspection du travail;
- plusieurs travailleuses ont déposé plainte pour harcèlement au travail et violences verbales (article 7nonies, de la loi du 20 juillet précitée et articles 2quater, § 4, al. 1^{er}, 3° et 4° et 9quinquies, de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 concernant les titres-services).";

Considérant, quant à l'extrême urgence, qu'il n'est pas contestable que la requérante exerce des activités liées à son agrément; que celui-ci lui a été retiré par une décision de la partie adverse du 17 septembre 2007 notifiée par un courrier reçu par la

requérante le 26 septembre 2007; que la demande de suspension a été introduite le 3 octobre 2007; que ces éléments suffisent à établir l'extrême urgence;

Considérant que la requérante prend un premier moyen "de la violation de l'article 159 de la Constitution, de la violation des principes généraux de bonne administration et d'équitable procédure, et notamment de l'obligation pour l'autorité administrative d'entendre la personne concernée préalablement à toute mesure susceptible de lui faire grief, du principe général de droit Audi alteram partem, du délai raisonnable, de la violation des formalités substantielles et de l'excès de pouvoir, en ce que la décision attaquée constitue indiscutablement une mesure faisant grief à la requérante ou risquant de léser ses droits et prise en considération de reproches formulés à son égard, sans que l'intéressée ait eu préalablement accès à son dossier ni ait eu l'occasion de faire valoir, utilement, ses observations et moyens de défense au sujet des faits reprochés et de la mesure attaquée, alors que première branche, lorsque l'autorité s'apprête à prendre une mesure ayant des conséquences graves en raison de faits qui sont reprochés à l'administré, elle doit préalablement lui faire connaître le dossier sur lequel elle se fonde, et lui permettre de faire valoir utilement son point de vue; alors que deuxième branche, lorsque l'autorité s'apprête à adopter ce type de mesure, elle doit avoir entendu l'administré sur la mesure qu'elle envisage d'adopter et également sur les faits sur lesquels la mesure envisagée reposerait"; que, quant à la première branche du moyen, la requérante expose que les auditions des 8 février et 1^{er} mars 2007 par des représentants de l'ONEM ne rencontrent pas les exigences du principe Audi alteram partem aux motifs d'une part, que les mesures énoncées dans la lettre du 22 janvier 2007 comme étant les conséquences des infractions constatées étaient celles que l'ONEM peut prendre en application de l'article 10, § 2 de l'arrêté royal du 12 décembre 2001, le retrait d'agrément étant évoqué dans la lettre précitée comme une simple information, d'autre part, que le retrait d'agrément relevant de la compétence du ministre et non de l'ONEM, ce dernier ne pourrait "valablement, au regard du principe Audi alteram partem, entendre l'administré"; que la requérante ajoute que le délai qui s'est écoulé entre les auditions et la mesure prise est déraisonnable "dès lors qu'entretemps, suite à la seconde audition, au cours de laquelle la requérante avait exposé s'être remise en ordre, cette dernière a largement eu le temps de croire que tout était rentré dans l'ordre"; que, quant à la seconde branche du moyen, la requérante fait valoir que la partie adverse ne l'a pas entendue sur tous les motifs et sur l'ensemble des faits fondant sa décision; qu'elle énumère quatre infractions à propos desquelles elle soutient n'avoir pas été entendue;

Considérant que dans sa note d'observations, la partie adverse s'en réfère à justice;

Considérant, sur les deux branches du moyen, que l'article 2septies de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 prévoit que le Ministre de l'Emploi peut, après avis de la commission consultative d'agrément, suspendre l'agrément d'une entreprise qui ne satisfait plus aux conditions prévues à l'article 2, §2, alinéas 1^{er}, 2 et 3 de la loi du 20 juillet 2001; que l'article 2octies du même arrêté dispose comme suit en son § 1^{er}:

" Le Ministre de l'Emploi, après avis de la Commission, peut retirer l'agrément d'une entreprise qui ne satisfait plus aux conditions prévues à l'article 2, § 2, alinéas 1^{er}, 2 et 3, de la loi, dans l'un des cas suivants:
1° lorsqu'au terme de la période de suspension de l'agrément, l'entreprise reste en défaut de satisfaire à l'ensemble des conditions prévues à l'article 2, § 2, alinéas 1^{er}, 2 et 3, de la loi;
2° en cas de récidive;
3° lorsque le manquement de l'entreprise est à ce point caractérisé que la bonne foi de l'entreprise peut être sérieusement mise en doute."(...);

Considérant qu'en l'espèce, le Ministre a retiré l'agrément de la requérante sans que celui-ci ait été préalablement suspendu; qu'il ressort de la motivation de l'acte attaqué que la partie adverse a fait application de l'article 2octies, § 1^{er}, 3° de l'arrêté royal du 12 décembre 2001, estimant que le manquement reproché à l'entreprise était à ce point caractérisé que la bonne foi de celle-ci pouvait être sérieusement mise en doute; que la décision litigieuse énumère quatre infractions établissant le "défaut de bonne foi";

Considérant que le retrait de l'agrément requis pour l'exercice d'une activité professionnelle est une mesure grave; qu'elle ne peut être prise sans que l'intéressé ait eu l'occasion de faire valoir utilement ses explications; que cette exigence implique que, préalablement à son audition, l'intéressé soit clairement informé des manquements qui lui sont reprochés et des conséquences de ceux-ci de telle sorte qu'il soit en mesure de faire valoir ses explications sur les faits et ses observations sur la mesure envisagée; qu'en l'espèce, cette règle trouvait à s'appliquer de manière particulière; qu'en effet, la décision litigieuse se fonde sur des infractions constatées aux lois et règlements en la matière, énumérées dans la lettre du 22 janvier 2007, mais aussi sur l'article 2octies, § 1^{er}, 3° de l'arrêté royal précité qui permet le retrait d'agrément lorsque le manquement de l'entreprise est à ce point caractérisé que sa bonne foi peut être sérieusement mise en doute, la partie adverse ayant retenu quatre infractions établissant, selon elle, la preuve du "défaut de bonne foi"; que ni la lettre du 22 janvier 2007 ni les auditions des 8 février et 1^{er} mars 2007 ne répondent aux

exigences d'une application correcte du principe Audi alteram partem dès lors que la requérante n'a été ni informée ni entendue dans la perspective d'une application, par le Ministre, de l'article 20octies, § 1^{er}, 3^o de l'arrêté royal du 12 décembre 2001, mais dans celle de l'application, par l'ONEM, de l'article 10, § 2 de cet arrêté; que le Ministre a pris la décision litigieuse sans que la requérante ait pu utilement faire valoir ses explications; que dans les limites de l'examen qui précède, le moyen est sérieux;

Considérant que pour justifier le risque de préjudice grave difficilement réparable auquel l'expose l'exécution immédiate de la décision attaquée, la requérante fait valoir qu'elle "ne pourra plus exercer son objet social dans le domaine des titres-services qui constitue son activité plus que principale", qu'elle ne pourra plus faire face à ses obligations salariales et "n'aura d'autre choix que de faire aveu de faillite à très court terme"; que la requérante souligne ce qui suit: "La situation de la requérante est à ce sujet, tout à fait spécifique dès lors que son unique activité s'inscrit dans un système dont le fonctionnement repose sur l'existence de «subsides» versés par la société émettrice (ACCOR) sur ordre de l'ONEM. Il s'agit en réalité d'un système en vase clos, dans lequel la société agréée «brasse» un montant mensuel important de liquidités mais ne génère pas pour autant un profit substantiel. La requérante et ses travailleuses, tout comme n'importe quelle société dans ce secteur d'activité, est donc totalement dépendante des paiements de la société émettrice, qui sont dirigés, de facto, par l'ONEM et qui conditionnent le maintien de l'activité dès lors qu'elle ne dispose, elle-même, d'aucune autre rentrée significative"; que la requérante a versé au dossier plusieurs documents relatifs à sa situation comptable;

Considérant que, dans sa note d'observations, la partie adverse conteste le risque de préjudice grave difficilement réparable; qu'elle soutient que, sur la base du relevé des prestations de son personnel produit par la requérante, il n'est pas possible "de déterminer si les prestations en question ont toutes été ou en grande partie effectuées dans la contexte du régime dit «des titres-services»"; qu'elle tire argument de déclarations faites par le gérant de la société requérante au cours de ses auditions des 8 février et 1^{er} mars 2007 aux termes desquelles il reconnaît que la S.P.R.L. ADOME SERVICES "a d'autres activités que celles strictement liées aux «titres-services»"; qu'elle se réfère à l'arrêt précité n° 174.201 du 30 août 2007 qui se fondant, notamment, sur certaines déclarations précitées, a jugé "qu'en l'état, il n'est pas avéré que la requérante a pour unique activité l'exploitation du système des titres-services"; qu'elle relève enfin qu'il apparaît de l'historique d'un compte en banque dont la requérante est titulaire, document joint à la requête, que du début janvier 2007 au 20 août 2007 des retraits en espèces ont été effectués pour un montant de 225.700 €;

Considérant qu'il apparaît que le compte pour lequel la requérante a produit l'historique précité est presque exclusivement alimenté par des versements provenant de la société émettrice ACCOR SERVICES; qu'il ressort de la première décision du 13 août 2007 par laquelle l'ONEM a fait application à l'égard de la requérante de l'article 10, § 2 de l'arrêté royal du 12 décembre 2001, que pour la période d'avril 2006 à juin 2007 la seule intervention de l'Etat fédéral s'est élevée à un montant de 336.477 € correspondant à 24.449 titres-services; que même si les débats n'ont pas permis de déterminer la proportion exacte que les activités liées aux titres-services représente dans l'ensemble des activités de la requérante, il est permis de considérer que le retrait d'agrément litigieux l'oblige à cesser une partie suffisamment importante de ses activités pour qu'elle soit confrontée à de graves difficultés financières susceptibles de mettre sa survie en péril; que le risque de préjudice grave difficilement réparable est établi,

Considérant que les deux conditions requises par l'article 17, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat sont remplies,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est ordonnée la suspension de l'exécution de la décision du 17 septembre 2007 prise par le directeur général au SPF Emploi, Travail et Concertation sociale au nom du Ministre de l'Emploi et de l'Informatisation retirant à la société privée à responsabilité limitée ADOME SERVICES, avec effet au 1^{er} octobre 2007, l'agrément qui lui avait été accordé le 27 janvier 2006.

Article 2.

Conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat, le présent arrêt sera notifié par télécopieur.

Article 3.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

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

M^{mes} WILLOT-THOMAS,
SCHMITZ,

Président de chambre,
Greffier.

Le Greffier,

Le Président,

V. SCHMITZ.

M.-L. WILLOT-THOMAS.