

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 200.078 du 26 janvier 2010

A. 187.849/XV-1134

A. 189.438/XV-1135

En cause : **DUPONT** Jean-Jacques,
ayant élu domicile chez
Me Ph. COENRAETS, avocat,
boulevard de la Cambre 27
1000 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
ayant élu domicile chez
Me V. THIRY, avocat,
Mont Saint-Martin 74
4000 Liège.

LE CONSEIL D'ÉTAT,

Vu les requêtes introduites le 12 avril 2008 par lesquelles Jean-Jacques DUPONT demande l'annulation, respectivement:

- de la décision du 13 novembre 2007 par laquelle la Commission d'agrément de la Région wallonne a décidé de refuser son agrément en qualité de conseil dans le cadre des aides à la consultance (recours enrôlé sous le n/ A. 189.438/XV- 1135);
- de la décision de date inconnue et notifiée par un courrier du 7 février 2008, par laquelle la Commission d'agrément de la Région wallonne a décidé de maintenir sa décision du 13 novembre 2007 par laquelle elle refuse l'agrément au requérant en qualité de conseil dans le cadre des aides à la consultance (recours enrôlé sous le n/ A.187.849/XV-1134);

Vu les dossiers administratifs;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés dans les deux affaires;

Vu le rapport unique de M. L. JANS, auditeur au Conseil d'État;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires avec demande de poursuite de la procédure de la partie adverse;

Vu les ordonnances du 8 décembre 2009, notifiées aux parties, fixant les deux affaires à l'audience du 19 janvier 2010 à 9 heures 30;

Entendu, en son rapport, M. QUERTAINMONT, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, Me Y. SCHNEIDER, *loco* Me Ph. COENRAETS, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me J.-P. JACQUES, *loco* Me V. THIRY, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. JANS, auditeur;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen des recours se présentent comme suit:

1. L'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 9 juillet 1992 pris en vue de favoriser le développement de la gestion des petites et moyennes entreprises permet d'agréer des personnes en qualité de conseil et de consultant en faveur des petites et moyennes entreprises. Le décret du Conseil régional wallon du 11 mars 2004 relatif aux incitants régionaux en faveur des petites ou moyennes entreprises a également prévu que ces entreprises puissent bénéficier d'une aide à la consultance destinée à financer le recours au conseil agréé de leur choix.
2. En décembre 1996, le requérant, qui exerce la profession d'expert-comptable a été agréé par la Commission d'agrégation du ministère de la Région wallonne en qualité de conseil dans les domaines du diagnostic général, de la gestion financière et de l'organisation et management.

Cet agrément, qui valait pour une période de trois ans et prenait cours le 1^{er} juin 1997, a fait l'objet d'un premier renouvellement le 11 février 2002 et d'un second renouvellement prenant cours le 1^{er} janvier 2005.

3. Dans le courrier du 18 novembre 2004, qui notifiait au requérant ce dernier renouvellement, son attention était attirée sur le fait que «l'insuffisance de missions dans le cadre de l'aide à la consultance posera problème dans le cadre d'un nouvel agrément».

4. Le 18 octobre 2007, la partie adverse accuse réception de la demande de renouvellement de l'agrément du requérant venant à expiration à la fin de cette année; cette demande portait sur le renouvellement de l'agrément dans les mêmes domaines du diagnostic global, de la gestion financière et de l'organisation et management, ainsi que sur une extension dans le domaine de la transmission d'entreprises.

A l'appui de sa demande, le requérant avait notamment fait valoir ce qui suit:

« J'ai développé en plus de 30 ans d'intervention de conseil stratégique et opérationnel une expérience des problèmes des P.M.E./P.M.I. en Région Wallonne, Bruxelloise et/ou en Italie et en France. Auditeur de formation, j'ai mis au point sur le plan strictement technique, des méthodologies spécifiques tel que le "*check up d'entreprise*" qui débouche sur un rapport de diagnostic, l'analyse des "points forts/faiblesses" débouchant sur un rapport de faisabilité ("*make or buy*" par exemple), l'audit financier avec l'analyse des bilans ou encore l'évaluation d'entreprises par une "fiche synthétique d'évaluation". J'ai également développé une série de formules de mathématique financière spécifiques à l'évaluation d'entreprises (variable en fonction de l'objectif de l'évaluation).».

Sur le formulaire standardisé annexé à sa demande de renouvellement d'agrément, le requérant décrit également, au cadre 4.1, diverses activités de consultance (9 au total) exercées en dehors des missions d'aide à la consultance au cours des trois dernières années. Par contre, au cadre 4.2 du formulaire, qui concerne les «missions réalisées dans le cadre de l'aide à la consultance», le requérant ne produit ni nom d'entreprise ni description de mission, mais mentionne ce qui suit:

« Les entreprises pour lesquelles j'ai été consulté ont pour la plupart dépassé le stade du diagnostic général et m'ont interpellé pour des missions particulières d'actes techniques de haut niveau. Même lorsque la dépense était éligible, les entreprises n'osent pas considérer la possibilité du recours à l'aide à la consultance (formalité trop confuse, difficulté administrative, etc ...). Dans certains cas, des entreprises demandeuses de diagnostic général se sont ensuite tournées vers d'autres consultants pratiquant semble-t-il des tarifs particuliers.».

5. Le 12 décembre 2007, la partie adverse a adressé au requérant le courrier suivant, signé par le président de la Commission chargée de l'agrément des conseils :

« Me référant à votre demande (...), je vous informe qu'après examen de votre dossier, la Commission d'Agrément n'a pas estimé pouvoir y réserver une suite favorable.

En effet, vu l'absence de missions réalisées dans le cadre des Aides à la consultance et conformément à l'avertissement reçu lors de votre dernier renouvellement, la Commission a décidé de ne pas maintenir votre agrément».

La décision négative de la Commission précitée date du 13 novembre 2007; elle n'a été ni notifiée au requérant ni jointe au dossier administratif produit par la partie adverse au Conseil d'Etat. Elle constitue l'acte attaqué dans le recours enrôlé sous le numéro A.189.438/XV-1135.

6. Par un courrier daté du 19 décembre 2007, le requérant a fait part à la partie adverse de son point de vue, dans les termes suivants:

« Je réponds à votre courrier simple daté du 12/12/2007 qui m'est parvenu le 18/12/2007.

Votre décision de retrait de mon agrément par la Région Wallonne en qualité de Consultant a suscité mon étonnement autant par sa nature que par le motif vague ou inapproprié invoqué, d'autant que je n'ai pas été entendu avant que cette véritable "sanction" ne soit prise sur base d'un simple dossier administratif en violation des principes du Droit Commun.

En conséquence, je vous prie de m'adresser, immédiatement, copie *in extenso* des délibérations et motivations de la Commission me concernant et qui ont conduit à la décision finale.

Dès lors, j'entends me prémunir de tous les moyens de recours contre cette décision que je considère comme une sanction et qui porte préjudice à mes activités professionnelles actuelles et futures».

7. En réponse, la partie adverse a informé le requérant le 7 février 2008 que la Commission d'agrération avait décidé, après réexamen du dossier, de maintenir sa décision antérieure.

Ce courrier est rédigé dans les termes suivants:

« Me référant à votre courrier du 19 décembre 2007, je vous informe qu'après réexamen de votre dossier, la Commission d'agrération a décidé de maintenir la décision prise lors de sa réunion du 13 novembre 2007 et qui vous a été notifiée le 12 décembre 2007.

En effet, de votre courrier, il ressort qu'aucun élément nouveau ne permet à la Commission de revoir sa décision. Toutefois, elle vous propose de réintroduire un nouveau dossier décrivant des exemples concrets de missions que vous avez réalisées dans chacun des domaines demandés et justifiant l'intérêt de cet agrément pour vous».

Cette décision de la Commission, de date inconnue et qui ne figure pas dans le dossier administratif, constitue l'acte attaqué dans le recours enrôlé sous le numéro A.187.849/XV-1134;

Considérant que la partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité du recours dirigé contre le second acte attaqué; qu'elle voit dans ce dernier un «acte confirmatif non annulable» par le Conseil d'Etat et souligne que son courrier du 7 février 2008 mentionne que la décision de la Commission d'agrération du 13 novembre

2007 a été maintenue; que la partie adverse relève également que le requérant n'a présenté aucun élément ou argument nouveau à l'appui de sa demande du 19 décembre 2007, de sorte que la Commission d'agrération n'a pu que confirmer sa décision adoptée le 13 novembre 2007, décision qui était définitive;

Considérant qu'en l'espèce, le courrier adressé le 7 février 2008 au requérant mentionne expressément que la Commission d'agrération a procédé à un «réexamen» du dossier du requérant, qui a conduit la Commission à «décider» de maintenir sa décision prise le 17 novembre 2007; qu'il s'ensuit qu'au terme de son réexamen, la Commission a pris une décision distincte de la première; que le deuxième acte attaqué n'indique d'ailleurs pas, comme le soutient la partie adverse, qu'aucun élément ou argument nouveau n'a été avancé par le requérant, mais bien qu'«aucun élément nouveau ne permet à la Commission de revoir sa décision»; que la circonstance que par sa seconde décision elle ait décidé de maintenir sa première décision du 13 novembre 2007, n'influe pas sur l'existence de la seconde décision, qui n'est pas purement confirmative, qui est susceptible de faire grief au requérant et qui est dès lors susceptible de recours; qu'il s'ensuit que le second recours introduit par le requérant est recevable et que l'exception d'irrecevabilité soulevée par la partie adverse ne peut être accueillie;

Considérant pour le reste qu'il y a lieu de relever que les recours dirigés contre des décisions datées du 13 novembre 2007 et du 7 février 2008 (ce dernier courrier notifiant une décision de date inconnue de la Commission d'agrération) n'ont été introduits au Conseil d'Etat que le 12 avril 2008; que néanmoins, aucun des deux actes attaqués ne fait mention des voies de recours existantes pour pouvoir les contester; que dans un tel cas, il y a lieu de faire application de l'article 19, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, lequel prévoit que :

« Les délais de prescription pour les recours visés à l'article 14, §1er, ne prennent cours que si la notification par l'autorité administrative de l'acte ou de la décision à portée individuelle indique l'existence des ces recours ainsi que les formes et délais à respecter. Lorsque cette condition n'est pas remplie, les délais de prescription prennent cours quatre mois après que l'intéressé a pris connaissance de l'acte ou de la décision à portée individuelle.»;

qu'en l'espèce, c'est par un courrier daté du 12 décembre 2007 que le requérant a appris l'existence de la décision négative prise le 13 novembre précédent par la Commission d'agrération; qu'il s'ensuit que les recours, introduits plus de soixante jours après la prise de connaissance des décisions par le requérant, mais dans le délai prévu par la disposition précitée des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, sont recevables *ratione temporis*;

Considérant que les deux recours sont mus entre les mêmes parties et sont dirigés contre des actes qui sont connexes; qu'il y a dès lors lieu de les joindre;

Considérant que dans la requête dirigée contre le premier acte attaqué, le requérant prend un premier moyen de la violation de l'article 9 du décret du 11 mars 2004 relatif aux incitants régionaux en faveur des petites ou moyennes entreprises, des dispositions de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe général de motivation des actes administratifs et du principe général de bonne administration; qu'il relève que par la motivation de l'acte attaqué, il semble que la Commission d'agrément ait considéré que le requérant n'a pas réalisé de missions dans le cadre d'aides à la consultance, en dépit de l'avertissement notifié à l'occasion du dernier renouvellement de son agrément; que le requérant souligne qu'en vertu des dispositions du décret du Conseil régional wallon du 11 mars 2004 relatif aux incitants régionaux en faveur des petites ou moyennes entreprises, il est seulement prévu que pour être agréé, le conseil doit justifier d'une expérience professionnelle de trois ans minimum, sans préciser pour autant ce qu'il y a lieu d'entendre par les termes «expérience professionnelle»; qu'il relève qu'à défaut de précision, rien ne permet de considérer que cette expérience professionnelle doive nécessairement se limiter aux activités de consultance exercées dans le cadre des missions d'aide à la consultance; que le requérant se réfère également à la note explicative qui lui avait été adressée par la partie adverse et qui mentionnait, à propos des critères d'agrément, que «votre dossier doit préciser l'expérience professionnelle acquise dans les domaines pour lesquels vous sollicitez l'agrément» et que «pour être agréé, vous devez justifier d'une expérience professionnelle du conseil de trois ans minimum»; que le requérant estime qu'il ressort de cette note que l'expérience professionnelle dont le candidat doit faire la démonstration dans le cadre de sa demande d'agrément est celle qu'il a acquise dans le domaine de consultance concerné par cet agrément, et ce peu importe que ce candidat ait ou non par le passé réalisé des missions dans le cadre de l'aide à la consultance; qu'il en déduit que le motif retenu par la Commission d'agrément n'est pas suffisant pour refuser sa demande de renouvellement ou à tout le moins ne permet pas de comprendre, à lui seul, les raisons pour lesquelles la partie adverse a estimé ne pas devoir renouveler son agrément;

Considérant que dans la requête dirigée contre le second acte attaqué, le requérant fait également valoir, dans un premier moyen, que cet acte se borne pour toute motivation à renvoyer à la première décision; qu'il reproduit ensuite tel quel le moyen déjà exposé à l'appui de la requête dirigée contre le premier acte attaqué;

Considérant que la partie adverse répond que la motivation des deux actes attaqués est rigoureusement adéquate et suffisante, étant donné que par son courrier du 8 novembre 2004, elle avait déjà attiré l'attention du requérant sur le fait que l'insuffisance de missions dans le cadre de l'aide à la consultance posera problème pour lui accorder ultérieurement un nouvel agrément; qu'elle estime que le premier acte attaqué, confirmé par le courrier du 7 février 2008, ne fait que tirer les conséquences des lacunes de la demande du requérant et de sa propre négligence, puisque, malgré l'avertissement précité, le requérant n'a pas effectué une seule mission de consultance entre 2004 et 2007, année où il a sollicité le renouvellement de son agrément; que se référant ensuite à la note explicative citée par le requérant, la partie adverse relève que cette note fait ressortir clairement que l'agrément ne peut être octroyé que lorsque le candidat peut justifier d'une expérience professionnelle dans les domaines pour lesquels il sollicite son agrément, et qu'en l'espèce le requérant sollicite son agrément pour des missions d'aide à la consultance sans pouvoir démontrer qu'il a exercé une seule mission de ce type auprès d'entreprises au cours des trois dernières années; qu'elle conteste le point de vue du requérant selon lequel le seul fait d'avoir exercé une activité professionnelle liée de près ou de loin à l'aide aux P.M.E. suffirait pour obtenir l'agrément et soutient que le requérant, au vu d'un autre passage de la note explicative relatif à la manière de présenter ce dossier, savait que la Commission d'agrément exige des références d'entreprises avec le détail des missions réalisées dans les domaines d'expertise pour lesquels l'agrément est sollicité;

Considérant que les deux décisions attaquées ont été prises sur la base de l'article 9, § 2, du décret régional wallon du 11 mars 2004 relatif aux incitants régionaux en faveur des petites ou moyennes entreprises; que cette disposition, qui est la seule à régir l'agrément des conseils, prévoit ce qui suit:

« Il est créé une commission chargée de l'agrément des conseils et, le cas échéant, de la suspension ou du retrait de celle-ci. L'agrément est accordé pour une durée de trois ans maximum. Pour être agréé, le conseil doit justifier d'une expérience professionnelle de trois ans minimum.»;

qu'il apparaît néanmoins de la lecture de la première décision attaquée du 13 novembre 2007 refusant le maintien de l'agrément du requérant que celle-ci ne fait nullement référence à une expérience professionnelle, fût-ce pour en souligner le caractère lacunaire ou inexistant; qu'en effet, cette décision se limite à faire valoir en guise de motivation «l'absence de missions réalisées dans le cadre des Aides à la consultance» depuis la précédente décision renouvelant l'agrément du requérant, la Commission n'exposant nullement, au regard de l'article 9 précité du décret du 11 mars 2004, en quoi le requérant serait dépourvu d'expérience professionnelle de trois ans au moins; qu'il convient également de relever que la condition à observer pour pouvoir être agréé - une

expérience professionnelle de trois ans - ne diffère pas selon que l'on se situe dans une première demande d'agrément ou dans une demande visant à en obtenir une nouvelle, et qu'aucune disposition normative ne permet de justifier qu'un agrément ne pourrait pas être délivré à un conseil qui n'aurait pas fait usage de celle qui lui a été délivrée précédemment; qu'à cet égard, il ressort du dossier administratif que le requérant peut faire valoir une expérience professionnelle comme conseil de trois ans voire même plus, depuis le 1^{er} juin 1997; qu'ainsi que le requérant le fait observer à l'appui de son moyen, l'on n'aperçoit pas comment il aurait pu ne plus remplir, au moment de la demande ayant donné lieu à l'acte attaqué, la condition de trois années d'expérience, soit la condition ayant justifié que lui soient accordées trois agréments successifs depuis 1997;

Considérant qu'il apparaît en réalité à la lecture des écrits de procédure de la partie adverse que celle-ci entend se fonder essentiellement, pour justifier les décisions attaquées, sur la «notice explicative du formulaire Prime aux services de conseil - demande d'intervention», émanant de la direction générale de l'Economie et de l'Emploi et mise à jour au 13 juillet 2004; qu'il convient néanmoins d'observer que cette notice ne mentionne nullement, comme paraît le soutenir la partie adverse, que les trois années d'expérience utiles devraient se situer dans une période de référence comprenant les «trois dernières années», suivant en cela la disposition de l'article 9 du décret du 11 mars 2004 ne le précise pas davantage; qu'en tout état de cause, cette notice explicative, à laquelle la motivation des actes attaqués ne fait pas référence, n'est nullement prévue par le décret précité et, comme son intitulé l'indique clairement, est dépourvue de valeur normative;

Considérant qu'il découle de ces développements que la partie adverse ne peut accorder ou refuser un agrément que dans les prévisions de l'article 9, § 2, du décret du 11 mars 2004, et qu'en estimant implicitement mais sans ambiguïté que l'expérience professionnelle requise en vertu de cette disposition devait se situer dans la période correspondant à l'agrément destiné à être remplacé par celui sollicité, la partie adverse n'a pas appliqué correctement l'article 9, § 2, précité; qu'à supposer même que la Commission d'agrément ait estimé que l'absence de missions du requérant dans le cadre d'aides à la consultance, depuis le dernier agrément ayant pris cours le 1^{er} janvier 2005, emportait celle de l'expérience professionnelle requise de trois ans, encore aurait-il fallu qu'elle s'en explique; qu'à défaut, il faut considérer que la motivation du premier acte attaqué est inadéquate et ne satisfait pas aux exigences de la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation formelle des actes administratifs; que le moyen est à ce point de vue fondé;

Considérant que le second acte attaqué ne contenant pas d'autre motivation que celle contenue dans le premier acte, l'illégalité qui affecte celui-ci rejaillit sur la légalité du second acte; qu'à son égard, le moyen est également fondé;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner le second moyen des deux requêtes qui, à le supposer fondé, ne pourrait conduire à une annulation aux effets plus étendus,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Les affaires enrôlées sous les numéros A.187.849/XV-1134 et A.189.438/XV-1135 sont jointes.

Article 2.

Sont annulées:

- la décision du 13 novembre 2007 par laquelle la Commission d*agrération de la Région wallonne a décidé de ne pas renouveler l'agrément de Jean-Jacques DUPONT de conseil et de consultant en faveur des petites et moyennes entreprises;
- la décision de date inconnue et notifiée par un courrier du 7 février 2008, par laquelle la Commission d*agrération de la Région wallonne a décidé de maintenir sa décision du 13 novembre 2007 par laquelle elle refuse le renouvellement de l'agrément de Jean-Jacques DUPONT.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le
vingt-six janvier deux mille dix par :

M. LEROY,	président de chambre,
M. QUERTAINMONT,	conseiller d'État,
M. KOVALOVSKY,	conseiller d'État,
M. GAYIBOR,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,	Le Président,
---------------------	---------------

K. T. GAYIBOR

M. LEROY