CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 216.308 du 17 novembre 2011

G./A.200.560/VI-19.141

En cause : **l'association sans but lucratif HANDI MEDI BUS,**

ayant élu domicile chez
Me Audrey MARC, avocat,
rue de la Source, n° 68,
1060 Bruxelles,

contre :

1. l'Office National de l'Emploi, en abrégé ONEM,

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

2. l'Etat belge, représenté par la Vice-Première Ministre et Ministre de l'Emploi et de l'Egalité des chances, chargée de la Politique de migration et d'asile.

LE PRESIDENT F.F. DE LA VIe CHAMBRE DU CONSEIL D'ETAT, SIEGEANT EN REFERE,

I. OBJET DE LA REQUETE

Par une requête unique introduite le 10 juin 2011, l'association sans but lucratif HANDI MEDI BUS demande l'annulation et la suspension de l'exécution de :

- la décision du 21 janvier 2011 par laquelle la partie adverse a refusé le premier plan d'apurement sollicité par la requérante;
- la décision implicite, de date inconnue, par laquelle la partie adverse a refusé le second plan d'apurement sollicité par la requérante;
- la décision du 8 avril 2011, reçue le 11 avril 2011, notifiant à la requérante le retrait d'office, à la date du 1er avril 2011, de l'agrément qui lui avait été accordé en date du 26 septembre 2008.

II. PROCEDURE DEVANT LE CONSEIL D'ETAT

La partie adverse a fait parvenir une note d'observations et le dossier administratif.

M. le Premier auditeur au Conseil d'Etat, Christian AMELYNCK, 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'Etat.

Une ordonnance du 4 octobre 2011 fixe l'affaire à l'audience du 21 octobre 2011 à 10 heures 30.

Le rapport et l'ordonnance de fixation ont été notifiés aux parties.

M. le Conseiller d'Etat, Président f.f., David DE ROY, a exposé son rapport.

Me Bertrand HEYMANS, loco Me Audrey MARC, avocat, comparaissant pour la partie requérante et Me Céline GHYSELEN, loco Me Alain VERRIETS, avocat, comparaissant pour la première partie adverse, ont présenté leurs observations.

M. le Premier auditeur, Christian AMELYNCK, a été entendu en donné son avis conforme.

Il est fait application du titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. EXPOSE DES FAITS

III. 1. La partie requérante est une association sans but lucratif constituée le 24 juin 2008, dont l'objet social consiste notamment en "la promotion d'une politique d'intérêt public de transports adaptés pour personnes à mobilité réduite, de transport de personnes médicalisées et de transport de personnes moins valides, démunies de moyens de locomotion en collaboration avec les pouvoirs publics concernés".

III. 2. Le 26 septembre 2008, la partie requérante obtient de la première partie adverse un agrément comme entreprise de services pour effectuer des activités dans le cadre des titres-services. Cet agrément est accordé pour les activités, hors du domicile de l'utilisateur des titres-services, consistant en le transport accompagné de personnes à mobilité réduite.

Cet agrément, qui porte le n° 03445, lui est notifié le 30 septembre 2008.

III. 3. Par un courrier recommandé du 20 août 2010, la première partie adverse écrit à la partie requérante qu'elle n'a "pas [...] respecté les conditions légales et réglementaires relatives aux titres-services". Elle énumère, dans ce courrier, diverses infractions à la réglementation applicable. La partie requérante est également informée de ce qu'elle dispose de la possibilité d'"introduire [ses] moyens de défense par écrit dans les 20 jours calendrier".

III. 4. Par un courrier recommandé du même jour, la même autorité notifie à la partie requérante une "décision d'interdiction de paiement de l'intervention fédérale". La partie requérante est informée de ce qu'elle dispose de la possibilité d'"introduire [ses] moyens de défense par écrit dans les 20 jours ouvrables" contre cette décision.

Cette décision mentionne qu'elle s'appuie sur l'article 7quater de la loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité, et sur l'article 10, § 2, de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 concernant les titres-services. Elle est signée pour l'administrateur général, par délégation, par un attaché.

III. 5. Par un courrier recommandé du 6 septembre 2010, la partie requérante communique ses moyens de défense quant aux griefs qui lui sont adressés.

III. 6. Par un courrier recommandé du 24 septembre 2010, la première partie adverse notifie à la partie requérante une nouvelle décision intitulée "décision relative à la récupération du montant de l'intervention fédérale dans le système des titres-services".

Cette décision a pour objet de maintenir l'"interdiction de paiement du montant de l'intervention fédérale des titres-services introduits par [la partie requérante]", ainsi que de "récupérer entièrement l'intervention de l'Etat" qui a été "indûment accordée".

Celle-ci mentionne qu'elle s'appuie "pour l'interdiction de paiement", sur l'article 7 de la loi du 20 juillet 2001 précitée, et sur l'article 10, § 2, de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 précité, et pour "le fond", sur les articles 2, § 2, alinéa 1, a), 3, et 7quater de la même loi, ainsi que sur les articles 1er, 2quater, § 2, § 4, 9° et 16°, du même arrêté royal.

Elle est signée pour l'administrateur général, par délégation, par un attaché.

III. 7. Par un courrier recommandé du 26 octobre 2010, la première partie adverse écrit à nouveau à la partie requérante qu'elle n'a "pas [...] respecté les conditions légales et réglementaires" relatives aux titres-services.

L'"infraction constatée" consiste en la circonstance que la partie requérante est "redevable d'arriérés de paiement de montants réclamés par l'ONEM pour un montant de 118542,9 euros".

La partie requérante est invitée "à apporter la preuve, au plus tard pour le 16/11/2010 que :

− soit [son] entreprise a un plan d'apurement (...) et en respecte le remboursement (...);
− soit [son] entreprise n'a pas de dettes (...)".

Le même courrier mentionne que si la partie requérante "ne transmet […] pas les preuves demandées ci-dessus pour le 16/11/2010, en vertu de l'article 2nonies, § 2, de l'arrêté royal du 12/12/2001 concernant les titres-services, [son] entreprise perdra d'office son agrément le 17/11/2010 étant donné qu'elle ne satisfait pas à la condition prévue à l'article 2, § 2, e) de la loi du 20 juillet 2001". Il précise que dans ce cas, "le président de la Commission [lui] notifiera le retrait d'office de [son] agrément".

Cette lettre est signée pour le secrétariat de la commission consultative d'agrément, par un attaché.

III. 8. La partie requérante réagit à cette lettre par un courrier électronique du 9 novembre 2010. Elle y propose un apurement de sa dette à concurrence de 600 euros par mois.

III. 9. Le 21 janvier 2011, un délégué de l'administrateur général de l'ONEM écrit ce qui suit à la partie requérante :

" Objet : Révision de la décision d'interdiction de paiement de l'intervention fédérale et demande de plan d'apurement.

Madame,

Après examen de vos moyens de défense et constatation de la régularisation des infractions relevées, je vous informe que la décision d'interdiction de paiement de l'intervention fédérale a été revue.

Cela signifie que la société émettrice Sodexo paiera les titres-services introduits par votre entreprise à partir de la date du 21/01/2011.

En ce qui concerne votre demande de plan d'apurement, je ne peux accepter vos conditions. En effet, la réglementation en la matière prévoit un remboursement en maximum 12 mois. Cependant, compte tenu du montant à rembourser, je suis disposée à vous octroyer un délai supplémentaire. Je vous propose donc un remboursement sur 5 ans, soit 60 mois à raison de 1975,72 euros par mois à dater du mois de février 2011. Je vous invite à contacter le service Récupérations [...] pour les modalités pratiques. [...]".

Il s'agit du premier acte attaqué.

III. 10. Par un courrier recommandé du 3 mars 2011, la première partie adverse écrit à nouveau à la partie requérante qu'elle n'a "pas [...] respecté les conditions légales et réglementaires" relatives aux titres-services.

L'"infraction constatée" consiste en la circonstance que la partie requérante est "redevable d'arriérés de paiement de montants réclamés par l'ONEM pour un montant de 118542,09 euros".

La partie requérante est invitée "à apporter la preuve, au plus tard pour le 18/03/2011 que :

− soit [son] entreprise a un plan d'apurement (...) et en respecte le remboursement (...);
− soit [son] entreprise n'a pas de dettes (...)".

Le même courrier mentionne que si la partie requérante "ne transmet pas les preuves demandées ci-dessus pour le 18/03/2011, en vertu de l'article 2nonies, § 2, de l'arrêté royal du 12/12/2001 concernant les titres-services, [son] entreprise perdra d'office son agrément le 19/03/2011 étant donné qu'elle ne satisfait pas à la condition prévue à l'article 2, § 2, e) de la loi du 20 juillet 2001". Il précise que dans ce cas, "le président de la Commission [lui] notifiera le retrait d'office de [son] agrément".

Cette lettre est signée pour le secrétariat de la commission consultative d'agrément, par un attaché.

III. 11. Par un courrier du 16 mars 2011 adressé à la partie adverse, la requérante indique ne pas être en mesure d'accepter le plan d'apurement proposé dans la lettre du 21 janvier 2011. Ce courrier contient une nouvelle proposition d'apurement, consistant en un remboursement de la dette à concurrence de 658,58 euros par mois, sur une période de 15 ans.

III. 12. La partie adverse ne réagit pas à cette proposition.

Il s'agit du deuxième acte attaqué.

III. 13. Par un courrier recommandé du 8 avril 2011, le président de la commission consultative d'agrément écrit ce qui suit à la partie requérante :

" Objet : votre agrément comme entreprise de service pour effectuer des activités dans le cadre des titres-services
Notification du retrait d'office de votre agrément
N° d'agrément 03445 (n° BCE).

Madame, Monsieur,

Vu la loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité;

Vu l'arrêté royal du 12 décembre 2001 concernant les titres-services;

Vu l'arrêté ministériel du 23 janvier 2004 portant nomination des membres de la Commission consultative d'agréments concernant les titres-services et désignant le fonctionnaire du Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale visé au chapitre IIbis de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 concernant les titres-services, modifié par l'arrêté ministériel du 14 janvier 2008;

Vu l'agrément qui avait été accordé le 26/09/2008 sous le numéro d'agrément 03445 (n° d'entreprise 898884845), à HANDI MEDI BUS, ayant son siège social boulevard du Centenaire, 35, 5600 Philippeville, [pour]

- les activités hors du domicile le transport accompagné de personnes à mobilité réduite,

Vu l'article 2, § 2, alinéa 1er, e, de la loi du 20 juillet 2001 susvisée qui prévoit que l'entreprise ne peut pas être redevable d'arriérés de montants réclamés par l'Office national de l'Emploi;

Vu le courrier du secrétariat de la Commission consultative d'agréments du 26/10/2010, constatant que vous êtes redevable d'arriérés de paiement de montants réclamés par l'ONEm pour un montant de 118542,9 euros et vous invitant à apporter la preuve soit de l'existence d'un plan d'apurement dûment respecté, soit de l'inexistence de dettes vis-à-vis de l'ONEm pour le 16/11/2010;

Vu le mail de notre bureau de Charleroi du 24/02/2011 nous informant que votre proposition de plan d'apurement a été refusée;

Vu le second courrier du secrétariat de la Commission consultative d'agréments du 03/03/2011, vous invitant à nouveau à apporter la preuve soit de l'existence d'un plan d'apurement dûment respecté, soit de l'inexistence de dettes vis-à-vis de l'ONEm pour le 18/03/2011;

Vu votre courrier du 16/03/2011 à notre bureau de Charleroi par lequel vous indiquez que vous n'êtes pas financièrement en mesure d'accepter le plan d'apurement proposé par l'ONEm de Charleroi et par lequel vous faites à nouveau une proposition de plan d'apurement;

Vu le mail de notre bureau de Charleroi du 01/04/2011 nous informant que votre dernière proposition de plan d'apurement a été refusée;

Vu que vous n'avez pas apporté la preuve demandée ci-dessus, votre entreprise a perdu d'office son agrément le 01/04/2011, en vertu de l'article 2nonies, § 1er, a, de

l'arrêté royal du 12 décembre 2001 susmentionné qui prévoit le retrait d'office de l'entreprise qui ne satisfait pas à l'article 2, § 2, alinéa 1er, e, de la loi du 20 juillet 2001.

Qu'en vertu de l'article 2nonies, § 2, de l'arrêté royal susvisé, le retrait d'office de l'agrément de l'entreprise concernée est notifié par le président de la Commission consultative d'agréments;

POUR TOUTES CES RAISONS, LE PRÉSIDENT DE LA COMMISSION CONSULTATIVE D'AGRÉMENT NOTIFIE CE 08-04-2011 QUE :
L'agrément qui avait été accordé le 26/09/2008 sous le numéro d'agrément 03445 (no d'entreprise 898884845) a été retiré d'office en date du 01/04/2011.".

Il s'agit du troisième acte attaqué.

IV. RISQUE DE PREJUDICE GRAVE DIFFICILEMENT REPARABLE

IV.1. Arguments des parties

La requérante expose que trois éléments factuels contribuent à établir l'existence d'un risque de préjudice grave et difficilement réparable dans son chef, ces trois éléments étant le lien existant entre l'exercice des activités et l'agrément retiré, le fait que le non-respect de ses engagements devrait impliquer sa disparition et, enfin, la perspective de licenciement de deux travailleurs engagés dans le cadre d'un contrat de travail d'ouvrier "titres-services". Elle soutient qu'il ne peut être raisonnablement contesté que la mesure visant au retrait de l'agrément en matière de titres-services est une mesure qui touche, par essence, à l'existence même de l'entreprise agréée pour qui, comme pour elle, l'exercice de ses activités repose sur pareil agrément. Elle fait également valoir que dans la mesure où les activités liées à son agrément occupent une place prépondérante dans les fonds qu'elle récolte, tout retrait d'agrément aura pour effet de rendre impossible le remboursement des arriérés dus à la partie adverse et impliquera, in fine, sa disparition. Elle relève, par ailleurs, que le retrait de l'agrément impliquerait nécessairement à court terme le licenciement des deux travailleurs occupés dans le cadre d'un contrat de travail d'ouvrier "titres-services". Elle observe enfin que le retrait d'agrément implique nécessairement la fin de la prise en charge de nombreuses personnes à mobilité réduite bénéficiant de ses services.

La partie adverse fait valoir en substance que la partie requérante est elle-même à l'origine du prétendu préjudice grave et difficilement réparable qu'elle excipe, dès lors qu'elle devait savoir qu'en ne satisfaisant pas à certaines conditions qui s'imposaient à elle au titre de son agrément, elle s'exposait au risque d'une perte de celui-ci. Elle ajoute qu'aucun élément avancé par la partie requérante ne justifie le fait que dans l'hypothèse où elle devrait licencier une partie importante de son personnel, elle serait, à ce titre, dans l'obligation de prononcer sa dissolution. Elle

attire particulièrement l'attention sur la circonstance qu'aucune procédure en extrême urgence visant à obtenir la suspension de l'acte attaqué n'a été menée par la partie requérante, alors qu'elle aurait dû mettre en œuvre une telle procédure compte tenu de l'effet immédiat de l'acte attaqué depuis sa notification. Elle relève, par ailleurs, que la partie requérante a refusé de se conformer au plan d'apurement fixé par la partie adverse.

IV.2. Décision du Conseil d'Etat

Aux termes de l'article 17, § 2, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, "la suspension de l'exécution ne peut être ordonnée que si des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement attaqué sont invoqués et à condition que l'exécution immédiate de l'acte ou du règlement risque de causer un préjudice grave difficilement réparable".

Pour justifier la suspension de l'exécution de la décision attaquée, le risque de préjudice grave et difficilement réparable doit être causé par l'exécution de la décision attaquée, et non par le comportement du requérant lui-même. En l'espèce, il ne peut-être raisonnablement contesté que la situation en laquelle la requérante allègue un risque de préjudice grave et difficilement réparable résulte, d'une part, de ce que celle-ci a négligé de respecter certaines des conditions à la satisfaction desquelles le maintien de son agrément était subordonné, et, d'autre part, de ce qu'elle a refusé le plan d'apurement de ses dettes, que lui proposait la partie adverse. A supposer que le préjudice résultant de l'exécution des décisions attaquées, et tel que le décrit la requérante, ne soit pas contestable, il apparaît, dans une large mesure, comme la conséquence de la négligence de la requérante et de son refus du plan d'apurement.

Par ailleurs, s'il advient que le retrait d'un agrément peut compromettre l'activité, voire l'existence, de celui qui en était le titulaire, notamment lorsque cette mesure revient à interdire l'exercice de cette activité, pareil effet ne s'attache pas nécessairement à tout retrait d'agrément, particulièrement si celui-ci n'affecte qu'une modalité d'exercice de cette activité, telle que le recours aux "titres-services" en tant que mode de paiement des services prestés. Dès lors que l'activité de la requérante n'est pas nécessairement subordonnée à l'agrément dont elle est privée, les allégations relatives à l'incidence des actes attaqués sur l'exercice de cette activité et aux effets éventuels sur la requérante, son personnel et les usagers de ses services ne peuvent être tenues pour établissant à suffisance l'existence d'un risque de préjudice grave difficilement réparable.

Enfin, s'agissant de la perspective de licenciement des deux travailleurs occupés dans le cadre d'un contrat de travail d'ouvrier "titres-services", la requérante

n'est pas recevable à faire état de ce risque. A le supposer suffisamment établi, celui-ci, non direct, ne peut être pris en considération, faute pour la requérante d'établir, par ailleurs, qu'elle est elle-même exposée à un risque de préjudice grave et difficilement réparable.

L'une des conditions prévues par l'article 17, § 2, des lois sur le Conseil d'Etat, précité, faisant défaut, la demande ne peut être accueillie.

Dès lors que la demande de suspension doit être rejetée pour les motifs qui viennent d'être exposés, il n'est pas nécessaire de statuer en outre, dans le cadre de la procédure de référé, sur d'autres causes éventuelles d'irrecevabilité, ni sur le sérieux des moyens.

PAR CES MOTIFS,
D E C I D E :

Article 1er.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIe chambre, le dix-sept novembre deux mille onze par :

M. David DE ROY, Conseiller d'Etat, Président f.f.,
Mme Katty LAUVAU, Greffier.

Le Greffier, Le Président f.f.,

Katty LAUVAU. David DE ROY.