

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX D'ADMINISTRATIF

ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

A R R Ê T

n° 218.454 du 13 mars 2012

A. 198.283/g-121

En cause: la SPRL TAXI GILBERT,
assistée et représentée par
Mes Luk Kennes et Michiel Deweirtdt, avocats,
ayant leur cabinet à 8500 Courtrai,
Doorniksewijk 66,
où il est fait élection de domicile

contre :

l'OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI (ONEm),
assisté et représenté par
Me Ann Coolsaet, avocat,
ayant son cabinet à 2018 Anvers,
Arthur Goemaerelei 69,
où il est fait élection de domicile

I. Objet du recours

1. Le recours, introduit le 18 novembre 2010, a pour objet l'annulation de la décision de l'Office national de l'emploi du 20 septembre 2010 concernant, d'une part, la récupération, auprès de la SPRL Taxi Gilbert, de l'intervention fédérale dans le système des titres-services et, d'autre part, le maintien de l'interdiction faite à Sodexo de payer le montant de l'intervention fédérale à la SPRL Taxi Gilbert.

II. Déroulement de la procédure

2. L'arrêt n° 215.656 du 10 octobre 2011 rouvre les débats et soumet l'affaire au président du Conseil d'État.

Par ordonnance du 27 décembre 2011, l'affaire est renvoyée devant l'assemblée générale de la section du contentieux administratif.

Les parties ont été convoquées à l'audience, qui s'est tenue le 14 février 2012 à 14 heures.

M. André Vandendriessche, président de chambre, a fait rapport.

Me Michiel Deweirdt, avocat, qui comparaît pour la partie requérante, et Me Ann Coolsaet, avocat, qui comparaît pour la partie adverse, ont été entendus.

Mme Ines Martens, auditeur, a donné un avis conforme au présent arrêt, sauf en ce qui concerne les dépens.

Il a été fait application des dispositions sur l'emploi des langues, énoncées au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Les faits

3.1. La partie requérante exploite une entreprise de transport de personnes par taxi. Elle a été agréée avec effet au 26 octobre 2007 comme entreprise titres-services au sens de l'article 2, § 1^{er}, 6°, de la loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité (ci-après : la loi du 20 juillet 2001). L'agrément couvre des activités effectuées en dehors du domicile de l'utilisateur : transport accompagné de personnes à mobilité réduite.

3.2. Au printemps 2010, la partie requérante est soumise à un contrôle de ses activités titres-services. Le 8 avril 2010, un procès-verbal constatant des infractions est établi.

3.3. Le 4 mai 2010, l'Office national de l'emploi de Bruges (dans l'exposé des faits : ONEm) communique à la partie requérante qu'elle « n'a pas respecté les conditions légales et réglementaires relatives aux titres-services ». Les infractions constatées sont les suivantes : des heures de travail pour lesquelles des titres-services ont été délivrés n'ont pas été effectuées par les travailleurs occupés conformément à la « législation sur les titres-services », l'entreprise ne comporte pas de section *sui generis* pour l'activité exercée dans le cadre des titres-services, des titres-services ont été délivrés avant l'accomplissement des prestations, l'entreprise ne dispose pas d'un véhicule spécialement équipé pour le transport de personnes à mobilité réduite et il n'a pas été contrôlé si seules des personnes à mobilité réduite ont été transportées. Il est constaté que ces infractions méconnaissent la condition d'agrément aux termes de laquelle l'entreprise s'engage à respecter l'ensemble des dispositions légales et réglementaires prévues dans la loi du 20 juillet 2001 ainsi que dans l'arrêté royal du 12 décembre 2001, et la communication conclut :

« Eu égard aux éléments du dossier de l'enquête et en tenant compte de vos moyens de défense éventuels, je déciderai d'exiger ou non le remboursement des interventions indûment accordées et/ou de bloquer le paiement de l'intervention dans les titres-services (art. 10, § 2, A.R. 12.12.2001). J'attire votre attention sur le fait que la poursuite de la ou des infractions constatées est un élément qui influence négativement cette décision. Pour autant que tel ne soit pas encore le cas, je vous invite à mettre fin aussi vite que possible à ces infractions.

La Commission consultative d'agrément des titres-services est automatiquement informée de la ou des infractions constatées. Cette commission donne un avis au ministre de l'Emploi qui décide de maintenir ou de retirer votre agrément. La décision du ministre est indépendante de la mienne. »

Le 5 mai 2010, l'ONEm informe la partie requérante qu'il a demandé à la société émettrice Sodexo de ne plus payer le montant de l'intervention fédérale pour les titres-services introduits par la partie requérante.

3.4. Le 8 juin 2010, l'ONEm communique au conseil de la partie requérante qu'il résulte des moyens de défense de celle-ci qu'elle s'emploie à remédier aux irrégularités constatées, mais que les conditions légales essentielles ne sont, jusqu'ici, toujours pas respectées, de sorte que des infractions justifiant le blocage du paiement de l'intervention fédérale perdurent.

3.5. Le 6 juillet 2010, l'ONEm informe la partie requérante qu'il exige le remboursement de l'intervention fédérale dans le régime des titres-services pour un montant de 420.587,4 euros, dès lors que la partie requérante ne s'est pas encore conformée à l'obligation de conclure des « contrats de travail distincts avec l'ensemble des travailleurs concernés » et de « constituer une section *sui generis* » et qu'ainsi elle n'a pas respecté la condition d'agrément lui imposant de se conformer à l'ensemble des dispositions légales et réglementaires. La lettre mentionne également que l'interdiction qui est faite à la société émettrice Sodexo de payer le montant de l'intervention fédérale pour les titres-services introduits est maintenue jusqu'à ce que les conditions légales soient remplies.

3.6. Le 8 juillet 2010, le conseil de la partie requérante communique à la partie adverse qu'elle a pris les mesures nécessaires, et lui demande de retirer sa décision du 6 juillet 2010.

Le 27 juillet 2010, la partie requérante est entendue. Le 2 septembre 2010, la partie requérante indique la date à partir de laquelle les infractions ont été régularisées et celles qui ont été constatées à tort.

3.7. Le 20 septembre 2010, la partie adverse communique à la partie requérante une nouvelle décision concernant à la récupération de l'intervention fédérale dans le système des titres-services.

Après un nouvel examen de l'affaire, elle décide de maintenir sa décision du 6 juillet 2010. Cette décision, qui définit et examine à nouveau les

infractions retenues à la lumière des informations obtenues entre-temps, constitue l'objet du recours à l'examen.

IV. Délimitation du litige

4. Dans son arrêt n° 215.656 du 10 octobre 2011, la IX^e chambre a, pour assurer l'unité de la jurisprudence, renvoyé le recours devant l'assemblée générale de la section du contentieux administratif pour qu'elle se prononce sur la compétence du Conseil d'État.

V. Effets des articles 4 à 7 de la loi-programme (II) du 4 juillet 2011 sur la cause

5. La loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité a été modifiée par la loi-programme (II) du 4 juillet 2011. Celle-ci y a notamment inséré un article 10^{octies} habilitant le tribunal du travail à connaître des recours contre "les décisions prises par l'Office national de l'Emploi en exécution de la présente loi et de ses arrêtés d'exécution" et a complété l'article 582 du Code judiciaire, qui fixe les compétences du tribunal du travail, par un 14° concernant les « contestations relatives à la loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité, à l'exception des contestations relatives à l'octroi, au refus ou au retrait d'agrément ». Conformément à l'article 7 de la loi-programme, les modifications législatives entrent en vigueur le jour de la publication de la loi au Moniteur belge, à savoir le 19 juillet 2011.

6. La loi du 4 juillet 2011 ne comporte pas de disposition transitoire. Dès lors, pour répondre à la question de savoir si la nouvelle législation a une incidence sur le règlement du présent litige, il faut tenir compte de l'article 3 du Code judiciaire aux termes duquel « [l]es lois d'organisation judiciaire, de compétence et de procédure sont applicables aux procès en cours sans dessaisissement cependant de la juridiction qui, à son degré, en avait été valablement saisie (...) ».

Le recours en annulation datant du 18 novembre 2010, la loi du 4 juillet 2011 n'a pas d'effet sur la décision concernant la compétence du Conseil d'État.

VI. Pouvoir juridictionnel du Conseil d'État au regard des articles 144 et 145 de la Constitution

Thèse des parties

7. La partie adverse soutient que le Conseil d'État n'est pas compétent pour connaître du recours. Elle souligne que le droit aux paiements que la partie requérante veut obtenir est inscrit dans la réglementation même et que l'administration ne peut prendre qu'une décision réognitive de droit à cet égard.

8. La partie requérante estime que le Conseil d'État est bel et bien compétent pour statuer sur le litige dès lors que le recours n'a pas pour objet la constatation de son droit subjectif mais bien de faire constater que la décision attaquée est irrégulière et déraisonnable et qu'elle est entachée de négligence. Elle relève que la décision attaquée mentionne expressément qu'un recours en annulation peut être formé et ajoute que la réalisation des conditions énoncées à l'article 10, § 2, de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 n'entraîne pas automatiquement l'interdiction de payer les indemnités pour les titres-services et la récupération de ces dernières, mais que l'ONEm dispose en l'espèce d'un pouvoir discrétionnaire. Dans son dernier mémoire, elle réitère cette thèse et souligne par ailleurs que l'article 10, § 2, de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 dispose expressément que l'ONEm « peut » interdire à la société émettrice d'effectuer les paiements et « peut » récupérer l'intervention indûment accordée. Elle estime également qu'il faut se garder de confondre les règles relatives à l'octroi des interventions et celles relatives à leur récupération.

Appréciation

9. La circonstance que dans la notification de sa décision à la partie requérante, la partie adverse a fait mention de la possibilité d'introduire un recours en annulation est sans incidence sur l'appréciation de la compétence du Conseil d'État. En effet, les règles qui fixent les attributions respectives des cours et tribunaux de l'Ordre judiciaire et du Conseil d'Etat procèdent de la Constitution et les parties ne peuvent y déroger.

10. La loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité organise le système des titres-services qui permet aux personnes physiques de régler des prestations de travaux ou de services de proximité fournies par une entreprise agréée au moyen de titres-services émis par une société émettrice. Dans ce cadre, l'État accorde une aide financière sous la forme d'une subvention à la consommation. En vertu de l'article 3 de la loi, l'ONEm paie à la société émettrice des titres-services « une intervention d'un montant complémentaire par heure effectuée sur la base du nombre de titres-services validés » au nom et pour compte de l'utilisateur et la société émettrice verse à l'entreprise agréée qui a effectué les prestations la valeur du titre-service augmentée du montant complémentaire précité. L'article 4 de la loi dispose que le Roi fixe les modalités du financement des titres-services et l'article 7, tel qu'il s'appliquait à l'époque de la décision attaquée, prévoit que « (le Roi) fixe (...) les conditions et modalités de restitution des interventions financières indûment accordées ».

L'arrêté royal du 12 décembre 2001 concernant les titres-services a donné exécution à la loi du 20 juillet 2001. Lors de la prise de la décision attaquée, l'article 10, § 2, de cet arrêté, inséré dans le chapitre « Contrôle du système et conséquences en cas de non-respect de la réglementation », s'énonçait comme suit :

« § 2. Si les travaux ont été effectués sans que les conditions légales ou réglementaires aient été respectées, 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°, du présent arrêté. Il peut récupérer entièrement l'intervention, si celle-ci a été indûment accordée. Les conditions légales ou réglementaires ne sont pas remplies notamment si :

- 1° l'entreprise qui a fait effectuer les travaux ou services de proximité n'était pas agréée ou si elle l'a été sur base de faux documents ou de fausses déclarations;
- 2° les travaux ou services de proximité ont été réalisés dans d'autres domaines que ceux prévus à l'article 2, § 1^{er}, 3°), de la loi;
- 3° le travail n'a pas été effectué par un travailleur visé à l'article 3 de la loi inscrit au registre du personnel et dont les prestations de travail ont été déclarées à l'ONSS.

L'entreprise rembourse les interventions indûment reçues dans les 30 jours à compter de la date mentionnée dans la lettre recommandée.

En application de l'alinéa 1^{er}, la société émettrice s'engage à fournir les données demandées par l'ONEm ».

11. Le présent recours en annulation est dirigé contre la décision de l'ONEm qui, d'une part, interdit à la société émettrice des titres de payer l'intervention fédérale à la partie requérante et qui, d'autre part, récupère auprès d'une entreprise agréée l'intervention fédérale dans le système des titres-services.

12. Conformément aux articles 144 et 145 de la Constitution, les cours et tribunaux sont exclusivement compétents ou le sont en principe pour connaître des contestations qui ont pour objet des droits subjectifs. Sous réserve d'une attribution de compétence en matière de droits politiques - inexistante en l'espèce -, le Conseil d'État n'est dès lors pas compétent pour connaître des recours en annulation dont l'objet réel et direct concerne un litige portant sur des droits subjectifs. Tel est le cas lorsque le recours en annulation vise la reconnaissance d'un droit subjectif.

L'existence d'un litige portant sur un droit subjectif relatif à des actes de l'autorité suppose que le demandeur invoque une obligation juridique déterminée qu'impose une règle de droit objectif à l'administration. Pour qu'une partie puisse invoquer un tel droit à l'égard de l'autorité administrative, il faut que la compétence de cette autorité soit liée ou que cette dernière ait déjà constaté l'existence d'un droit.

La compétence du Conseil d'État dépend donc de la question de savoir si la décision attaquée est une décision par laquelle l'autorité a fait usage de son pouvoir discrétionnaire ou, au contraire, une décision par laquelle l'autorité constate que l'intéressé satisfait aux conditions légales et réglementaires lui permettant de se prévaloir d'un droit déterminé.

13. L'intervention de l'État dans le système des titres-services est accordée si les conditions de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 sont remplies. Cette intervention doit être utilisée dans le but pour lequel elle est accordée et conformément aux conditions d'octroi. Au droit à l'intervention correspond donc l'obligation faite aux bénéficiaires d'utiliser cette intervention selon les conditions qui conduisent ou ont conduit à son octroi. Le droit au paiement de l'intervention précitée est un droit subjectif pour les entreprises agréées. La contestation portant sur l'utilisation ou non de l'intervention conformément aux conditions de son octroi concerne dès lors un droit subjectif qui échappe à la compétence du Conseil d'État.

Si l'intervention a été indûment accordée, notamment lorsqu'il est établi que les conditions d'octroi ne sont pas remplies, l'ONEm est compétent pour interdire à la société émettrice de payer l'intervention de l'État à l'entreprise agréée et pour récupérer l'intégralité de l'intervention accordée. Lorsqu'elle prend ces décisions qui, comme il a déjà été indiqué, portent sur un droit subjectif de la partie requérante, la partie adverse ne dispose pas d'un pouvoir discrétionnaire.

Certes, l'article 10, § 2, de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 dispose que l'ONEm « peut » récupérer l'intervention et « peut » refuser que la société émettrice effectue le paiement. Toutefois, ce seul élément n'est pas décisif et, en l'absence d'autre élément permettant avec certitude de conclure à l'existence d'un pouvoir discrétionnaire, il y a lieu de se référer à la solution de droit commun consacrée par l'article 57 de l'arrêté royal du 17 juillet 1991 portant coordination des lois sur la comptabilité de l'État qui soumet tout allocataire à l'obligation de

principe de rembourser sans délai le montant de la subvention si les conditions d'octroi ne sont pas respectées ou si la subvention n'est pas utilisée aux fins pour lesquelles elle a été accordée. L'article 10, § 2, doit dès lors être regardé comme une véritable obligation faite à l'ONEm.

14. La compétence absolument liée de l'ONEm en l'espèce permet dès lors de conclure que le Conseil d'État n'est pas compétent pour connaître de la décision attaquée. L'exception est fondée.

VII. Dépens

15. Lors de la notification de la décision attaquée, il a été communiqué à la partie requérante qu'elle pouvait former un recours devant le Conseil d'État. La confusion qui a ainsi pu être créée chez celle-ci justifie que les dépens de l'instance soient mis à la charge de la partie adverse.

DÉCISION

1. Le Conseil d'État rejette le recours.

2. Les dépens du recours en annulation, liquidés à 175 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Le présent arrêt a été prononcé à Bruxelles, en audience publique du 13 mars 2012, par l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État, composée de :

MM.	Robert Andersen	premier président
	Dierk Verbiest	président de chambre
	Michel Leroy	président de chambre
	Roger Stevens	président de chambre
	André Vandendriessche	président de chambre
	Odile Daurmont	président de chambre
	Paul Lewalle	conseiller d'État
	Daniël Moons	conseiller d'État
	Jacques Vanhaeverbeek	conseiller d'État
	Johan Lust	conseiller d'État
	Geert Van Haegendoren	conseiller d'État
Mme	Colette Debroux	conseiller d'État
MM.	Pierre Lefranc	conseiller d'État
	Michel Pâques	conseiller d'État
	Jeroen Van Nieuwenhove	conseiller d'État
	Luc Cambier	conseiller d'État
	Bert Thys	conseiller d'État
Mme	Diane Déom	conseiller d'État
Mme	Danièle Langbeen	greffier en chef

Le greffier en chef

Le premier président

Danièle Langbeen

Robert Andersen