

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 221.275 du 7 novembre 2012

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.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

I. OBJET DE LA REQUETE

Par une requête introduite le 10 juin 2011, l'association sans but lucratif HANDI MEDI BUS demande l'annulation 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 1^{er} avril 2011, de l'agrément qui lui avait été accordé en date du 26 septembre 2008.

II. PROCEDURE DEVANT LE CONSEIL D'ETAT

Un arrêt n° 216.308 du 17 novembre 2011 a rejeté la demande de suspension des décisions attaquées.

La partie requérante a introduit le 15 décembre 2011 une demande de poursuite de la procédure.

La première partie adverse a déposé un mémoire en réponse et le dossier administratif.

La partie requérante a régulièrement introduit un mémoire en réplique et ampliatif.

M. le Premier auditeur au Conseil d'Etat, Christian AMELYNCK, a rédigé un rapport.

Le rapport a été notifié aux parties. La requérante et la première partie adverse ont déposé des derniers mémoires.

Une ordonnance du 11 septembre 2012, notifiée aux parties, fixe l'affaire à l'audience du 17 octobre 2012.

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

Me Patricia MINSIER, loco Me Audrey MARC, avocat, comparaissant pour la partie requérante et Me Kristel BOELS, loco Me Alain VERRIEST, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont présenté leurs observations.

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

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 1^{er}, 2quater, § 2, § 4, 9^o et 16^o, 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 Ibis 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 1^{er}, 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'agrément 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 2^{nonies}, § 1^{er}, 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 1^{er}, e, de la loi du 20 juillet 2001.

Qu'en vertu de l'article 2^{nonies}, § 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'agrément;

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 (n° d'entreprise 898884845) a été retiré d'office en date du 01/04/2011."

Il s'agit du troisième acte attaqué.

IV. RECEVABILITE DU RECOURS QUANT AUX PREMIER ET DEUXIEME ACTES ATTAQUES

IV. 1. Thèses des parties

Dans son mémoire en réponse, la première partie adverse excipe de l'irrecevabilité du recours en tant qu'il est dirigé contre les deux premiers actes attaqués. Elle soutient à cet égard que ces actes ne sont pas des "actes administratifs causant grief au requérant et par lesquels [elle] a modifié l'ordonnancement juridique". En ce sens, elle relève notamment que "le simple fait de refuser les propositions de paiement échelonnées formulées par la partie requérante ne sont pas des actes qui ont modifié la situation juridique de la partie requérante". D'après elle, ces mesures "concernent uniquement l'exécution de la décision de récupération du 24 septembre 2010". Elle cite un arrêt du Conseil d'Etat à l'appui de son exception.

Dans son mémoire en réplique, la partie requérante relève qu'"il découle des articles 2, § 2, alinéa 1^{er} et alinéa[s] 4 à 5 de la loi du 20 juillet 2001 [précitée] et de son arrêté d'exécution que lorsqu'une entreprise agréée est redevable d'arriérés de paiement de montants réclamés par l'ONEM d'au moins 2.500 euros et qu'il n'existe pas pour le paiement de ces sommes de plan d'apurement dûment respecté, le président de la commission est tenu de notifier le retrait d'agrément à l'entreprise". Elle en déduit que "les décisions relatives à l'octroi ou non d'un plan d'apurement produisent [...] indéniablement des effets de droit et sont susceptibles, en elles-mêmes de modifier l'ordonnancement juridique". Elle soutient encore qu'"en l'espèce, les deux premiers actes attaqués constituent deux décisions (l'une expresse, l'autre tacite) visant à [lui] refuser [...] le bénéfice du plan d'apurement sollicité. Ces refus ont impliqué ipso facto un constat de la première partie adverse de ce qu'[elle] ne disposait pas d'un plan d'apurement pour les montants lui réclamés. Partant la première partie adverse [lui] a notifié [...] le retrait de son agrément (troisième acte attaqué)". Elle ajoute que les deux premiers actes attaqués ont produit des effets de droit à son encontre et ont modifié sa situation juridique, dès lors que le retrait de son agrément en a découlé. Elle en conclut que ces deux premiers actes "ne sont pas de simples mesures d'exécution dites gracieuses", de telle sorte que son recours est bien recevable en tant qu'il postule leur annulation.

Dans son dernier mémoire, la requérante soutient que les deux premiers actes attaqués répondent à la définition de l'acte interlocutoire, puisqu'ils influent de manière indéniable sur sa situation, dès lors qu'à défaut de se voir octroyer un des plans d'apurement sollicités, elle s'est vu notifier le retrait de son agrément. L'effet de ces deux premiers actes est, à son estime, d'autant plus évident que si elle s'était vu octroyer un plan d'apurement, elle aurait conservé son agrément, ce qui atteste que ces actes ont bien influé sur la solution définitive de la procédure administrative dont question. Elle ajoute, s'autorisant de l'enseignement d'un arrêt du Conseil d'Etat, qu'ils ont d'autant plus influé sur sa situation, qu'à défaut de plan d'apurement, le président de la commission n'avait d'autre choix que de lui notifier le retrait de son agrément. Elle précise encore que les deux premiers actes attaqués ont bel et bien contribué à la clôture de la procédure, puisque c'est en raison des refus de plans d'apurement que la première partie adverse a constaté que la requérante ne disposait pas de plan d'apurement et a dû constater le retrait de son agrément. Elle rappelle enfin que les deux premiers actes attaqués limitent les prérogatives de la première partie adverse dès lors que suite au refus de plan d'apurement, elle était tenue de notifier à la requérante le retrait de son agrément.

IV. 2. Décision du Conseil d'Etat

Le refus d'un plan d'apurement de dettes ne lie pas nécessairement la partie adverse à l'égard d'une notification de retrait d'office d'un agrément accordé en vertu de la loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité.

A la suite d'un tel refus, la partie adverse peut notamment, et selon les circonstances, approuver un nouveau plan d'apurement, soumis ultérieurement, ou avoir égard au fait, le cas échéant, que les dettes seraient entre-temps éteintes par le remboursement des montants dus.

Il n'en demeure pas moins que le refus d'un plan d'apurement, qu'il soit explicite ou implicite, prive le demandeur de l'avantage que lui garantit l'échelonnement de sa dette.

Par là, un tel refus est de nature à lui faire grief.

Partant, le Conseil d'Etat devrait en examiner la légalité sur la base du moyen soulevé dans la requête.

Il n'est cependant pas possible de se prononcer à cet égard sans examiner au préalable si la contestation portant sur les deux premiers actes attaqués relève de la compétence du Conseil d'Etat ou de celle du juge judiciaire. Il convient, en outre, de déterminer si le Conseil d'Etat est compétent pour statuer sur la légalité du troisième acte attaqué, dans la mesure où le moyen unique la met en cause en raison de l'illégalité prétendue des deux premières décisions entreprises.

Il y a lieu, dès lors, de rouvrir les débats de manière à permettre à Monsieur le Premier auditeur de rédiger un rapport complémentaire.

**PAR CES MOTIFS,
D E C I D E :**

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

Le membre de l'auditorat, désigné par l'Auditeur général, est chargé de poursuivre l'instruction et de déposer un rapport complémentaire.

Article 3.

A dater de la notification du rapport complémentaire, chacune des parties disposera d'un délai unique de trente jours pour déposer un dernier mémoire.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le sept novembre deux mille douze par :

MM. Paul LEWALLE,
Yves HOUYET,
David DE ROY,
M^{me} Caroline HUGÉ,

Conseiller d'Etat, Président f.f.,
Conseiller d'Etat,
Conseiller d'Etat,
Greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

Caroline HUGÉ.

Paul LEWALLE.