CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 222.313 du 30 janvier 2013

G./A.202.860/VI-19.431

En cause : **l'Agence locale pour l'emploi d'Ans**,
en abrégé A.L.E. d'Ans,

ayant élu domicile chez
Me Jean BOURTEMBOURG, avocat,
rue de Suisse, n° 24,
1060 Bruxelles,

contre :

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

ayant élu domicile chez
Mes Véronique PERTRY et
Emmanuel SLAUTSKY, avocats,
avenue Louise, n° 99,
1050 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e^ CHAMBRE,

I. OBJET DE LA REQUETE

Par une requête introduite le 12 décembre 2011, l'Agence locale pour l'emploi d'Ans, en abrégé A.L.E. d'Ans, demande l'annulation de "l'arrêté royal du 2 octobre 2011 portant exécution du titre 7, chapitre 2, de la loi-programme du 23 décembre 2009, publié au Moniteur belge le 11 octobre 2011".

II. PROCEDURE DEVANT LE CONSEIL D'ETAT

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

Le dossier administratif a été déposé.

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

Le rapport a été notifié aux parties. Elles ont déposé des derniers mémoires.

Une ordonnance du 5 décembre 2012, notifiée aux parties, fixe l'affaire à l'audience du 16 janvier 2013.

M. le Conseiller d'Etat, Président f.f., Paul LEWALLE, a exposé son rapport.

Me Julie MARKEY, loco Me Jean BOURTEMBOURG, avocat, comparaissant pour la partie requérante et Me Véronique PERTRY, 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 loi-programme du 23 décembre 2009 dispose ce qui suit en son titre 7, chapitre 2, intitulé "Prélèvement sur les réserves des agences locales pour l'emploi" :

" Art. 102. Les agences locales pour l'emploi, instituées conformément à l'article 8 de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944, sont tenues de verser à l'Office national de Sécurité sociale un montant fixe unique provenant des activités traditionnelles, destiné à la gestion globale de la sécurité sociale.

Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres et après avis du Comité de gestion de l'Office national de l'emploi, tel que visé à l'article 1er de la loi du 25 avril 1963 sur la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale et à l'article 2 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, les critères et les modalités fixant le montant unique provenant des activités traditionnelles par agence locale pour l'emploi et les modalités d'exécution.

Art. 103. Les agences locales pour l'emploi, instituées conformément à l'article 8 de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944, qui ont créé une section sui generis aux termes de l'article 8bis du même arrêté-loi et de l'article 2, § 2, de la loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité, sont tenues de verser à l'Office national de Sécurité sociale un montant fixe unique provenant des activités titres-services, destiné à la gestion globale de la sécurité sociale.

Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres et après avis du Comité de gestion de l'Office national de l'emploi, tel que visé à l'article 1er de la loi du 25 avril 1963 sur la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité

sociale et de prévoyance sociale et à l'article 2 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, les critères et les modalités fixant le montant unique provenant des activités titres-services par agence locale pour l'emploi.

Art. 104. Ce chapitre entre en vigueur le 1er janvier 2010".

III. 2. Les dispositions précitées de la loi-programme du 23 décembre 2009 ont fait l'objet de recours en annulation portés devant la Cour constitutionnelle par une série d'agences locales pour l'emploi.

Ces recours ont été rejetés par l'arrêt n° 71/2011 du 12 mai 2011.

III. 3. A une date indéterminée, la partie adverse a préparé un projet d'arrêté royal portant exécution de ces dispositions.

Ce projet a été soumis au comité de gestion de l'ONEm le 18 mars 2010 et le 14 juillet 2011.

Il a également été soumis à l'inspecteur des finances, qui a émis un avis "sans objections" à son égard, en date du 13 juillet 2011.

Le secrétaire d'Etat au budget a donné son accord le 14 juillet 2011.

Le projet d'arrêté a fait l'objet d'une délibération en conseil des ministres le 20 juillet 2011.

III. 4. Saisie le 26 juillet 2011 d'une demande d'avis sur le projet, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 8 septembre 2011, la section de législation du Conseil d'Etat a donné son avis le 29 août 2011.

Sous le n° 50.102/1/V, l'avis a été communiqué à la partie adverse le 31 août 2011.

Il est rédigé en ces termes:

" 1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation s'est limitée à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique et de l'accomplissement des formalités prescrites.

2. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'Etat attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis

est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

3. Pour le surplus, le projet n'appelle aucune observation".

III. 5. Un arrêté royal du 2 octobre 2011 porte exécution du titre 7, chapitre 2, de la loi-programme du 23 décembre 2009.

Il a été publié au Moniteur belge le 11 octobre 2011.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. RECEVABILITE

IV. 1. Arguments des parties

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse oppose à la requérante qu'elle est sans intérêt à agir.

Elle fait état de ce que la requérante n'a pas introduit de recours contre une décision postérieure à l'arrêté royal attaqué, prise par l'ONEm en exécution de l'article 9 de cet arrêté royal.

Cette décision fixe le montant dont elle est redevable.

La partie adverse relève que certaines A.L.E. ont introduit des recours contre de telles décisions individuelles prises par l'ONEm, les concernant.

Elle affirme que, selon une jurisprudence constante, une décision individuelle qui n'a pas été attaquée en temps utile devient définitive, que, dès lors, à supposer qu'il soit accueilli, le présent recours n'apporterait aucune satisfaction à la requérante, qui resterait redevable des montants réclamés par l'ONEm, ceux-ci étant devenus définitifs.

Elle ajoute qu'"il en est d'autant plus ainsi en l'espèce que les prélèvements frappant les réserves des A.L.E. sont, conformément aux articles 102 à 104 de la loi-programme du 23 décembre 2009, des prélèvements uniques, de telle sorte que les décisions de l'ONEm, devenues définitives, prises sur la base de l'acte

attaqué, sont les seules applications qui pourront être données, en ce qui concerne la requérante, à l'acte attaqué".

Dans son mémoire en réplique, la requérante affirme qu'elle justifie d'un intérêt direct et certain à son recours, que l'acte attaqué revêt une portée générale et qu'il a vocation à lui être appliqué.

Elle rappelle la jurisprudence selon laquelle les actes réglementaires sont susceptibles d'être attaqués par toutes les personnes auxquelles ils ont vocation à s'appliquer.

Elle soutient que sa situation est directement affectée par l'arrêté royal attaqué et par les dispositions qu'il contient puisque celles-ci déterminent le montant fixe unique dont elle sera redevable et que la circonstance que ce soit l'ONEm qui notifie le montant dont sont redevables les A.L.E. n'est pas pertinente.

Elle précise que, par un courrier recommandé du 30 novembre 2011, elle a contesté la décision de l'ONEm lui notifiant les montants dont elle est redevable.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse fait valoir qu'à la suite de la réclamation introduite par la requérante le 30 novembre 2011, elle a confirmé le montant du prélèvement opéré sur les réserves de l'A.L.E. d'Ans en ce qui concerne ses activités traditionnelles et qu'elle a réformé sa décision en ce qui concerne l'activité "titres-services", en fixant à 471.039, 36 euros le prélèvement du montant dû à ce titre.

Elle affirme que ces décisions n'ont pas été contestées par la requérante, ce qui rend le présent recours irrecevable, le prélèvement opéré sur les réserves des différentes A.L.E. sur la base de l'acte attaqué conformément aux articles 102 à 104 de la loi-programme du 23 décembre 2009 constituant un prélèvement unique.

Elle énonce encore que, les "dernières" décisions de l'ONEm contre lesquelles la requérante n'a pas introduit de recours sont les seules applications qui pourraient lui être faites de l'acte attaqué.

IV. 2. Décision du Conseil d'Etat

Un requérant peut faire valoir un intérêt à attaquer un acte de portée réglementaire qui lui est applicable et qui peut modifier défavorablement sa situation.

Tel est le cas en l'espèce.

La requérante, en sa qualité d'agence locale pour l'emploi, entre dans le champ d'application de l'arrêté royal attaqué.

En ce que celui-ci fixe les critères qui serviront à établir le montant d'un prélèvement sur ses réserves au profit de l'Office national de sécurité sociale, il est de nature à lui faire grief.

Il apparaît cependant qu'en l'espèce, la requérante s'est vu notifier par l'ONEm, le 4 novembre 2011, en exécution de l'article 9 de l'arrêté royal attaqué, les montants dont elle était redevable.

Elle a introduit une réclamation à l'ONEm le 30 novembre 2011, sur la base de l'article 9, alinéa 2, du même arrêté royal.

Le 19 mars 2012, l'administrateur général de l'ONEm a rejeté cette réclamation, pour ce qui concerne le prélèvement sur les réserves de l'agence, section traditionnelle, dans les termes suivants :

" […]

Sur base des comptes annuels arrêtés au 30/06/2011 et transmis par vos soins, le fond de roulement net après prélèvement est estimé à 64.049,33 €. Constatant que ce montant est plus grand que le montant minimum susmentionné de 10.469,06 €, nous déterminons que la continuité à court terme de votre agence (section traditionnelle) n'est pas menacée.

En conséquence, le montant de prélèvement recalculé aboutit au montant de prélèvement initialement calculé, lequel a été communiqué dans nos courriers du 04.11.2011.

Etant donné que vous n'avez pas encore payé le montant de prélèvement initialement calculé pour votre section traditionnelle, je vous engage à régler le plus rapidement possible le montant de prélèvement de 8.739,98 €. En effet, en cas de non-paiement, l'ONSS peut assigner votre agence devant le tribunal de première instance, compétent sur le plan territorial.

[…]".

Le 10 mai 2012, l'administrateur général de l'ONEm a partiellement accueilli la réclamation, pour ce qui concerne le prélèvement sur les réserves de l'agence, dans le cadre des activités "titres-services" dans les termes suivants :

" […]

En retenant le critère du chiffre d'affaires estimé à 859,00 titres-services par semaine (basé sur le chiffre moyen des 9 premiers mois de 2011) pour votre ALE, nous évaluons qu'un montant minimal de 182.967,00 € en fond de roulement net est indispensable.

Sur base des informations tirées de vos comptes au 30.06.2011, et sur base du détail de vos investissements, le fond de roulement net avant prélèvement est estimé à 654.006,36 €. Ce fond de roulement net corrigé est ensuite diminué par le montant de prélèvement initialement calculé, ce qui donne un résultat de – 41.669,42 €. Etant observé que ce montant est plus petit que la valeur minimale de 182.967 € précitée, il apparaît que la continuité de la section sui generis de votre agence s'en trouverait menacée à court terme.

Il ressort de l'analyse des comptes que le montant à prélever ne pourrait donc pas s'élever à plus de 471.039,36 €.

Dès à présent, nous communiquons cette décision à l'ONSS qui est en charge de la perception et du recouvrement de ces montants et nous vous invitons, dans le cas où vous n'auriez pas encore payé le montant de prélèvement pour votre section sui generis, à régler le plus rapidement possible le montant de 471.039,36 €. En effet, en cas de non-paiement, l'ONSS peut assigner votre agence devant la tribunal de première instance, compétent sur le plan territorial.

[…]".

La partie adverse affirme dans son dernier mémoire que, faute d'avoir été attaquées, les décisions précitées de l'ONEm doivent être réputées définitives, ce qui rend le présent recours irrecevable.

Compte tenu de l'objet et des termes mêmes des décisions précitées du 19 mars et du 10 mai 2012, il n'est pas possible de trancher sur le bien-fondé de l'exception sans examiner si le Conseil d'Etat est ou non compétent pour connaître des décisions précitées de l'ONEm.

Il s'impose de rouvrir les débats sur ce point.

PAR CES MOTIFS,
D E C I D E :

Article 1er.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

Le membre de l'auditorat, désigné par l'Auditeur général, est chargé 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 trente janvier deux mille treize par :

MM.	Paul LEWALLE,	Conseiller d'Etat, Président f.f.,
	Yves HOUYET,	Conseiller d'Etat,
	David DE ROY,	Conseiller d'Etat,
	Vincent DURIEUX,	Greffier.

Le Greffier, Le Président f.f.,

Vincent DURIEUX. Paul LEWALLE.