

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 223.824 du 11 juin 2013

G./A.200.560/VI-19.141

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

ayant élu domicile chez
Me Joëlle SAUTOIS, 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 Ministre de l'Emploi.

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 première partie adverse a refusé le premier plan d'apurement sollicité par la requérante;
- la décision implicite, de date inconnue, par laquelle la première 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°221.275 du 7 novembre 2012 a rouvert les débats.

M. le Premier auditeur au Conseil d'Etat, Christian AMELYNCK, a rédigé un rapport sur la base de l'article 13 du règlement général de procédure.

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

Une ordonnance du 15 mars 2013, notifiée aux parties, fixe l'affaire à l'audience du 17 avril 2013.

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

Me Fidèle MUSEKERA SAFARI, loco Me Joëlle SAUTOIS, avocat, comparaisant pour la partie requérante et Me Alain VERRIEST, avocat, comparaisant pour la première partie adverse, ont présenté leurs observations.

M. le Premier auditeur, Christian AMELYNCK, a été entendu en 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 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'Office national de l'emploi, en abrégé 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 2^{nonies}, § 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 quinze 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'agrément 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 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'agrément 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'agréments;

POUR TOUTES CES RAISONS, LE PRESIDENT DE LA COMMISSION CONSULTATIVE D'AGREMENT 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. COMPETENCE DU CONSEIL D'ETAT

Il n'est pas contesté que les dispositions de la loi-programme (II) du 4 juillet 2011 ouvrant, devant les juridictions du travail, un recours à l'encontre de décisions ayant le même objet que celui des premier et deuxième actes attaqués, n'étaient pas encore applicables en la présente cause. Il ne saurait donc être tiré argument de l'adoption de ces dispositions pour retenir l'existence d'un recours spécifique excluant la compétence que tient le Conseil d'Etat de l'article 14 de sa loi organique, coordonnée le 12 janvier 1973.

Il n'en demeure pas moins que la compétence du Conseil d'Etat pour connaître du présent recours, en tant qu'il est dirigé contre ces deux premiers actes attaqués, doit être examinée au regard des dispositions des articles 144 et 145 de la Constitution.

Aux termes de l'article 144 de la Constitution, les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux.

Selon l'article 145, celles qui ont pour objet des droits politiques sont également du ressort des tribunaux, sauf les exceptions établies par la loi.

Par le troisième acte attaqué, l'autorité a fait application de l'article 2, § 2, alinéa 1^{er}, e, de la loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité, et de l'article 2^{nonies} de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 concernant les titres-services, en vertu desquels perd d'office son agrément l'entreprise qui est, notamment, redevable d'arriérés de paiement de montants réclamés par l'ONEm et n'établit, par ailleurs, pas l'existence d'un plan d'apurement de ces dettes dûment respecté.

En tant qu'elle conteste la légalité des deux premiers actes attaqués, qui s'identifient en des décisions par lesquelles la première partie adverse a refusé des propositions de plan d'apurement de dettes, la requérante élève une contestation relative à la dette dont elle est redevable à l'égard de la première partie adverse, et plus particulièrement aux modalités selon lesquelles elle doit s'acquitter de cette dette

L'objet véritable de sa requête est donc de faire reconnaître les droits et les obligations que la requérante entend tirer de sa qualité de titulaire d'un agrément octroyé, en vertu de la loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité, en qualité d'entreprise qui fournit des travaux ou services de proximité au sens de l'article 2 de cette loi. La circonstance que la partie adverse exerce un pouvoir discrétionnaire pour l'approbation ou le refus d'un plan d'apurement de dettes est indifférente à cet égard.

Le litige revient dès lors à déterminer les modalités selon lesquelles la requérante est redevable d'une somme d'argent, au regard de certaines dispositions législatives.

Ce n'est qu'en apparence qu'en ses premier et deuxième objets, la requête vise à faire annuler pour excès de pouvoir des décisions prises par la première partie adverse.

Le Conseil d'Etat ne peut avoir égard qu'à l'objet véritable du litige.

Il est incompétent pour connaître du présent recours, en tant qu'il est formé contre les premier et deuxième actes attaqués.

V. MOYEN UNIQUE

V. 1. Thèses des parties

La requérante soulève un moyen unique, pris "de la violation de la loi sur la motivation formelle des actes administratifs du 29 juillet 1991 et particulièrement de ses articles 2 et 3, du principe de la motivation interne, de l'erreur dans les motifs, de l'erreur manifeste d'appréciation, et, pour autant que de besoin, de l'incompétence de l'auteur de l'acte et de l'excès de pouvoir". Après avoir exposé les raisons pour lesquelles, à son estime, les deux premiers actes attaqués sont entachés d'illégalités, elle considère que celles-ci réagissent sur le troisième acte querellé en ce qu'il a été notifié en raison du refus de l'octroi des plans d'apurement précités. Elle dénonce, par

ailleurs, l'incompétence de l'auteur des actes querellés" et soutient que, ce moyen étant d'ordre public, il devra être examiné d'office.

Dans son mémoire en réponse, la première partie adverse relève d'abord que le développement du moyen ne porte que sur le défaut de motivation formelle, de telle sorte qu'elle n'y répond que sous cet angle. Elle fait également état de la teneur de l'obligation de motivation formelle qui découle de la loi du 29 juillet 1991 invoquée dans le moyen. Elle observe que "sont soumises à cette obligation [...] toutes les décisions administratives unilatérales de portée individuelle adoptées par les autorités administratives", de telle sorte que les deux premiers actes attaqués n'entrent pas dans son champ d'application. Concernant le deuxième acte attaqué, elle ajoute qu'il échappe par ailleurs à l'obligation de motivation formelle dès lors qu'il constitue un acte implicite. Elle poursuit son raisonnement en écrivant que si elle "n'a pas mentionné [...] les dispositions légales sur la base desquelles elle a refusé le plan d'apurement proposé c'est [...] parce que la réglementation relative aux agréments des entreprises de titres-services ne prévoit pas les critères selon lesquels [elle] doit apprécier les propositions d'apurement qui lui sont soumises". Elle rappelle la teneur de l'article 2, § 2, de la loi du 20 juillet 2001 précitée, ainsi que l'article 2^{nonies} de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 précité. A son estime, l'acceptation ou le refus d'un plan d'apurement proposé constitue une mesure qu'elle peut décider "en fonction de son appréciation des données du dossier". Elle fait état de ce qu'elle dispose à cet égard d'un large pouvoir d'appréciation. Elle considère n'avoir en l'occurrence "commis aucune erreur manifeste d'appréciation en considérant qu'un apurement de la dette de la requérante sur une période de 15 ou 16 ans était totalement déraisonnable et devait dès lors être refusé". Elle en conclut que les refus d'accepter les plans d'apurement proposés par la partie requérante ne violent pas les principes et dispositions visés à l'appui du moyen unique.

Dans son mémoire en réplique, la requérante rappelle que les irrégularités qui entachent les premier et deuxième actes attaqués affectent le troisième. Elle dénonce à nouveau l'incompétence de l'auteur des actes querellés et observe que, ce moyen étant d'ordre public, il doit être examiné d'office.

Dans son dernier mémoire, la requérante rappelle avoir démontré, dans le cadre de ses écrits antérieurs auxquels elle renvoie, que les deux premiers actes attaqués étaient entachés d'irrégularités et que ces dernières venaient réagir sur le troisième acte attaqué en ce qu'il a été notifié en raison des refus de l'octroi des plans d'apurement qu'elle avait sollicité. A titre subsidiaire, elle fait valoir que si le Conseil d'Etat devait considérer que le refus du second plan d'apurement se matérialise dans le troisième acte attaqué, elle renvoie aux considérations développées dans le cadre de

ses écrits antérieurs, relatives au deuxième acte attaqué. Dans ce cas, le Conseil d'Etat ne pourrait, à l'estime de la requérante et pour les raisons qu'elle expose, que constater que le troisième acte ne repose pas sur une motivation interne légalement admissible.

V. 2. Décision du Conseil d'Etat

La désignation d'Anna MERCELIS en qualité de présidente de la commission consultative d'agrément concernant les titres-services, a fait l'objet d'un arrêté ministériel du 14 janvier 2008, publié au Moniteur belge le 18 janvier 2008. En tant qu'il dénonce l'incompétence de l'auteur du troisième acte attaqué, le moyen ne peut, en conséquence, être accueilli.

Par ailleurs, le troisième acte attaqué vise les dispositions légales et réglementaires par application desquelles survient, en certaines circonstances, le retrait d'office d'un agrément précédemment octroyé en vertu de la loi du 20 juillet 2001 précitée. Il mentionne, dans les termes suivants, la circonstance en laquelle est survenu le retrait de l'agrément dont bénéficiait la requérante :

" 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 2novies, § 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."

Ce faisant, la partie adverse a légalement motivé le troisième acte attaqué.

Pour le surplus, la requérante ne peut être suivie lorsqu'elle soutient que les irrégularités qui entacheraient les premier et deuxième actes attaqués vicient le troisième acte attaqué. En effet, même si la procédure qui a mené à l'adoption de celui-ci a été ponctuée de deux refus de plans d'apurement, ces décisions ne constituent, ni en fait, ni en droit, des motifs du troisième acte attaqué, celui-ci résultant du seul fait que la requérante n'a pas rapporté la preuve de l'existence d'un plan d'apurement de dettes dûment respecté, approuvé par la partie adverse. Par ailleurs, à supposer même que le Conseil d'Etat eût été compétent pour connaître d'un recours dirigé contre les deux premiers actes attaqués, l'illégalité de ceux-ci ou de l'un d'entre eux conduirait à une annulation ou à une privation d'effets du (ou des) acte(s) concerné(s), ce qui imposerait toujours d'admettre que lorsqu'a été adopté le troisième acte attaqué, il n'existait pas de plan d'apurement de dettes dûment respecté, circonstance suffisant à justifier le retrait d'agrément de la requérante, conformément

aux dispositions rappelées au soutien des motifs du présent arrêt relatifs à la compétence du Conseil d'Etat, en vertu desquelles ce retrait a été décidé.

Il suit de l'ensemble de ces considérations que le moyen ne peut être accueilli.

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

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le onze juin deux mille treize par :

M ^{me} Odile DAURMONT,	Président de chambre,
MM. Paul LEWALLE,	Conseiller d'Etat,
David DE ROY,	Conseiller d'Etat,
Charles-Henri VAN HOVE,	Greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Charles-Henri VAN HOVE.

Odile DAURMONT.