

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

G./A.209.750/VI-20.058 n° 231.987 du 23 juillet 2015

En cause : **la société anonyme EURO LINES CONSTRUCT,**
en abrégé, E.L.C.,

ayant élu domicile chez
Me Pierre GREGOIRE, avocat,
Drève du Sénéchal, n° 19,
1180 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale, représentée
par son Gouvernement.

ayant élu domicile chez
Mes Bruno LOMBAERT et
Nathalie FRANCOIS, avocats,
Central Playa - rue de Loxum, n° 25,
1000 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

I. OBJET DE LA REQUETE

Par une requête unique introduite le 9 août 2013, la société anonyme EURO LINES CONSTRUCT demande l'annulation de "la décision de date inconnue par laquelle la Ministre des Travaux publics de la Région de Bruxelles-Capitale décide que l'agrément qui [lui] avait été octroyée [...] le 26 octobre 2007 est expirée à la date du 11 juin 2013".

II. PROCEDURE DEVANT LE CONSEIL D'ETAT

L'arrêt n° 225.974 du 7 janvier 2014 a rejeté la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué, le risque de préjudice grave difficilement réparable ne pouvant être tenu pour établi.

La demande de poursuite de la procédure et les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement déposés, le dossier administratif l'ayant été à l'occasion de la procédure en référé.

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

Le dossier administratif a été déposé.

M. le Premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat, Eric THIBAUT, a rédigé un rapport.

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

Une ordonnance du 17 mars 2015, notifiée aux parties, fixe l'affaire à l'audience du 13 mai 2015 à 10 heures.

M^{me} le Président de chambre, Odile DAURMONT, a exposé son rapport.

Me Ludovic BURNON, avocat, loco Me Pierre GREGOIRE, avocat, comparaisant pour la partie requérante et Me Nathalie FRANCOIS, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont présenté leurs observations.

M. le Premier auditeur chef de section, Eric THIBAUT, 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. Le 26 octobre 2007, le délégué du Ministre de l'Economie de la Région de Bruxelles-Capitale octroie à la société anonyme EURO LINES CONSTRUCT l'agrément d'entrepreneur de travaux pour les classes 1, 2 et 5 dans différentes catégories et sous-catégories.

III. 2. Le 29 novembre 2012, les services du SPF Economie indiquent à la partie requérante que la validité de son agrément est arrivée à échéance et que, si elle entend conserver la ou les agréments, elle est tenue de déposer une nouvelle demande dont la composition est détaillée au courrier. Les services du SPF Economie mentionnent également que la demande doit parvenir dans les huit semaines et que la validité de la ou des agréments expire si aucune suite complète n'est donnée dans ce délai.

III. 3. Le 2 mai 2013, les services du SPF Economie informent la requérante que la Commission d'agrération des Entrepreneurs a proposé, lors de sa séance du 26 mars 2013, à la Ministre du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale chargée des Travaux publics l'expiration de l'agrération, "étant donné que (la société requérante n'avait pas) donné suite dans les délais requis à la lettre recommandée du 29/11/2012 dans le cadre de la révision des agrérations en application de l'article 18, § 3, 1°, de la loi du 20 mars 1991 organisant l'agrération d'entrepreneurs de travaux".

III. 4. Le 11 juin 2013, les services du SPF ECONOMIE indiquent à la partie requérante que la Ministre des Travaux publics du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a décidé que l'agrération octroyée le 26 octobre 2007 est expirée à la date du 11 juin 2013 car aucune réponse dans les délais n'avait été faite ensuite de la lettre du 29 novembre 2011 et, qu'"en séance du 26 mars 2013, aucun dossier complet n'avait été introduit".

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. RECEVABILITE

IV. 1. Thèse des parties

A. Thèse de la partie adverse

A l'audience du 13 mai 2015, le conseil de la partie adverse a déclaré renoncer aux deux premières exceptions soulevées dans son mémoire en réponse. Rien ne s'oppose à ce qu'il soit fait droit à cette demande.

Dans une troisième exception, la partie adverse soutient que "la requérante ne peut faire valoir un intérêt au présent recours dès lors qu'elle ne conteste pas ne pas avoir transmis aux services du SPF Economie les documents sollicités en vue de procéder à la révision de l'agrération octroyée en 2007", que, puisqu'elle "n'a pas demandé un renouvellement de son agrération et qu'elle n'a pas répondu aux demandes de renseignements, elle ne peut soutenir subir un préjudice du fait de l'expiration de son agrération au terme de cinq ans", que, par "son comportement, elle a acquiescé à ce que son agrération ne soit pas renouvelée" et que l'administration "ne pouvait adopter d'autre attitude que de constater que son agrération était expirée faute d'avoir pu être révisée".

B. Thèse de la partie requérante

La partie requérante réplique qu'à l'évidence, la décision attaquée lui cause grief puisqu'elle a pour effet de retirer l'agrément octroyée le 26 octobre 2007, que la sanction du retrait d'agrément lui a été infligée en violation de l'article 19, §2, de la loi du 20 mars 1991, que cette sanction est la conséquence du fait qu'elle n'a pas réagi audit courrier recommandé, qu'elle justifie manifestement d'un intérêt à l'annulation d'une décision qui a été prise en violation de la disposition légale applicable, que, dans ce contexte, la circonstance qu'elle a omis de répondre au courrier du SPF Économie ne pourrait la priver de son intérêt au recours et que soulevée dans le mémoire en réponse, cette exception est tardive. La partie adverse réaffirme cette thèse dans son dernier mémoire.

IV. 2. Décision du Conseil d'Etat

La jurisprudence citée par la partie adverse dans son dernier mémoire n'est pas pertinente dans la mesure où elle fait appel à la notion de risque de préjudice grave difficilement réparable, notion non applicable en l'espèce, puisqu'il s'agit de l'examen au fond, ni d'ailleurs en termes de temporalité car la notion a été abrogée.

A supposer qu'aux termes de l'article 19, § 2, de la loi du 20 mars 1991 organisant l'agrément d'entrepreneurs de travaux, l'agrément pourrait être suspendue dans les circonstances de l'espèce, cette sanction n'emporte cependant pas la perte d'intérêt au présent recours qui est dirigé contre une décision d'expiration de l'agrément dont le requérant était titulaire.

L'exception ne peut être accueillie.

V. PREMIER MOYEN

V. 1. Thèse des parties

A. Partie requérante

La partie requérante prend un premier moyen de "la violation des articles 18, §3 et 19, §§2 et 3, de la loi du 20 mars 1991 organisant l'agrément des entrepreneurs, du principe de légalité, du principe de la motivation interne des actes administratifs, des principes généraux de bonne administration, étant notamment du principe de minutie et de préparation avec soin des décisions administratives, de

l'erreur manifeste d'appréciation, de l'erreur de fait et de droit ainsi que de l'excès de pouvoir".

La partie requérante expose, en substance, que "la décision querellée est motivée par le fait qu'elle n'aurait pas répondu dans les délais fixés par la lettre recommandée du 29 novembre 2012 du SPF Economie, alors qu'en vertu des principes et dispositions visées au moyen, toute autorité administrative normalement diligente et raisonnable doit avant tout veiller au respect de la légalité et agir conformément à l'intérêt général, que tout acte administratif —notamment de portée individuelle— doit reposer sur des motifs de droit et de fait exacts, pertinents et légalement admissibles, qu'en l'espèce, la décision querellée est une décision de retrait de l'agrération octroyée à la requérante et qu'en application de l'article 19, §2, de la loi du 20 mars 1991 précitée lorsque l'entrepreneur ne produit pas dans le délai requis les documents sollicités dans le cadre de la procédure de révision visée à l'article 18 de la même loi, seule une décision de suspension et non de retrait de l'agrération peut, le cas échéant, être prise à son encontre. ".

B. Mémoire en réponse

La partie adverse répond que la décision attaqué ne pourrait en aucun cas s'analyser en une décision de retrait d'agrération venant sanctionner un manquement de la partie requérante, que l'acte attaqué trouve son fondement dans la procédure de révision quinquennale qu'instaure l'article 18 de la loi du 20 mars 1991 et fait suite à l'absence totale de réaction de la partie requérante aux courriers recommandés que la Commission d'agrération des entrepreneurs lui a adressés, que la partie requérante n'a, à aucun moment, manifesté son intention d'obtenir le renouvellement de son agrération, dont le délai quinquennal de validité arrivait à échéance, que l'acte attaqué se limite à constater l'expiration de l'agrération, que le Conseil d'Etat a déjà jugé que de telles décisions ne pouvaient s'analyser comme des actes de retrait, qu'il s'agit d'un constat d'expiration doublé d'une mesure de non-renouvellement et qu'il ne saurait donc être question du retrait d'une agrération en cours de validité.

C. Mémoire en réplique

La partie requérante réplique que la partie adverse ne peut être suivie dans sa thèse, que deux conséquences découlent de la motivation de la décision attaquée, d'une part, celle-ci a manifestement été prise comme sanction de la non-réponse au recommandé du 29 novembre 2012, qu'il ne s'agit donc pas d'un simple constat de l'expiration de l'agrération litigieuse, d'autre part, de l'aveu même de la partie adverse, cette sanction a pris la forme d'un retrait puisque la décision indique que l'agrération

"vient d'être retirée", que la décision attaquée implique donc bien un retrait de l'agrément, que la partie adverse a appliqué cette sanction en violation des articles 18 et 19 de la loi du 20 mars 1991, que si la partie requérante n'a pas répondu à l'envoi recommandé du 29 novembre 2012, il ne faut pas pour autant en inférer un refus dans son chef de voir son agrément renouvelée, que c'est en raison d'un dysfonctionnement interne qu'elle n'a donné aucune réaction à ce courrier, qu'elle a toujours eu l'intention de voir son agrément renouvelée, que la partie adverse a attaché à son comportement des effets que la loi du 20 mars 1991 ne lui autorisait pas, qu'aucune des dispositions de la loi du 20 mars 1991 n'envisage en tant que telle l'hypothèse de "l'expiration" et/ou du "non-renouvellement" de l'agrément, que la partie adverse croit pouvoir fonder sa thèse sur deux arrêts rendus le 10 février 2009 et le 5 février 2007 par le Conseil d'Etat, que ces deux décisions ne sont pas applicables par analogie au cas d'espèce, que les entreprises concernées avaient répondu à la Commission d'agrément et avaient déposé un dossier en vue du renouvellement de leur agrément, que tel n'est pas le cas en l'espèce, que la requérante n'a pas du tout donné suite au courrier recommandé du 29 novembre 2012 et qu'à la différence des circonstances entourant les deux décisions précitées, la décision attaquée s'assimile à une véritable sanction visant à punir le comportement défaillant de la requérante.

D. Dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse s'exprime en ces termes dans son dernier mémoire :

" [...] l'acte [qu'elle] a pris, et que la partie requérante attaque dans le cadre du présent recours, doit s'entendre comme une décision constatant l'expiration, et actant le non-renouvellement, de l'agrément qu'elle lui a octroyée le 26 octobre 2007.

L'hypothèse du non-renouvellement et de l'expiration de l'agrément donnée à un entrepreneur découle de manière tout à fait certaine de l'économie générale de la loi, et de la structure et du libellé des articles 18 et 19 de cette dernière.

L'article 18 de la loi du 20 mars 1991 dispose en effet en son premier paragraphe que «toute agrément ne reste valable que jusqu'au moment de sa révision».

Le troisième paragraphe de la même disposition, qui énumère les hypothèses de renouvellement, précise en outre qu'il est notamment procédé à une révision individuelle de toutes les agréments d'un entrepreneur «tous les cinq ans et pour la première fois après une période de cinq ans à compter de l'obtention d'une première agrément».

Il ressort dès lors de manière certaine de ces dispositions que les agréments octroyés aux entrepreneurs en vertu de la loi du 20 mars 1991 ont une durée de validité limitée au terme des procédures de révision qui doivent être menées tous les cinq ans. Au-delà de ce délai, et à défaut pour l'entrepreneur d'avoir sollicité le renouvellement de ses agréments conformément aux procédures en vigueur, ces dernières, une fois arrivées à échéances, expirent.

Ces dispositions forment ainsi le fondement légal du mécanisme de renouvellement de l'agrération.

Un tel constat s'impose à la seule lecture des dispositions pertinentes de la loi du 20 mars 1991. Par ailleurs, ce constat est également confirmé par les travaux préparatoires de la loi du 20 mars 1991 qui précisent au sujet de l'article 18 de la loi du 20 mars 1991 que «cet article détermine que la durée de validité d'une agrération s'étend jusqu'au moment de sa révision, en principe après cinq ans. Le but est d'aboutir à une actualisation régulière des agrérations».

La partie adverse entend également rappeler la distinction qui doit être maintenue entre l'article 18, qui instaure une procédure de révision, et l'article 19, qui organise les sanctions qui peuvent être prises à l'égard d'un entrepreneur et de ses agrérations (déclassement, suspension, retrait).

[...]

En l'espèce, l'acte attaqué ne doit dès lors nullement s'entendre comme une sanction, mais comme un constat d'expiration et de non-renouvellement dressé dans le cadre de l'article 18 de la loi et de la procédure de révision qu'il organise, suite au silence prolongé de la partie requérante.

Le fait qu'une sanction, à savoir la suspension de l'agrération, aurait également pu être prise à l'égard de la partie requérante du fait de ce même silence, dès l'échéance du délai de réponse indiqué dans le courrier de la Commission d'agrération du 29 novembre 2012, n'est pas de nature à énerver ce fait.

L'article 19, § 2, auquel se réfèrent tant la partie requérante que Monsieur le Premier auditeur chef de section pour soutenir que la partie adverse était uniquement autorisée à suspendre l'agrération visée, a en effet pour seul objet de permettre, sans préjudice du résultat ultérieur de la procédure de révision ou de toute autre enquête en cours, de suspendre l'agrération d'un entrepreneur dès qu'un terme de 60 jours est échu depuis une demande de la Commission d'agrération et ce «afin de pouvoir inciter l'entrepreneur à communiquer à temps à la Commission les renseignements demandés dans le cadre d'une enquête».

Il s'agit donc là bien d'une sanction, laquelle s'ajoute – sans la remplacer – et s'applique, par essence en cours de procédure de révision.

En l'espèce, la partie adverse aurait donc, outre le constat d'expiration pris le 11 juin 2013 à l'issue de la procédure de révision, également pu suspendre l'agrération de la partie requérante dès janvier 2013 (ce qu'elle n'a pas fait).

[...]".

Pour le surplus, la partie adverse se réfère à l'arrêt n° 167.463 du 5 février 2007 du Conseil d'Etat.

V. 2. Décision du Conseil d'Etat

L'article 19 de la loi du 20 mars 1991 organisant l'agrération des entrepreneurs est rédigé comme suit :

" Art. 19. § 1. Le Gouvernement régional peut, après avoir reçu l'avis de la Commission, ordonner le déclassement ou la suspension d'une ou de plusieurs agréments d'un entrepreneur :

1° Lorsqu'une plainte est déposée à la Commission par les maîtres d'ouvrage de travaux au sens de l'article 2, au sujet d'un entrepreneur agréé, auquel il est reproché un des faits suivants :

- a) manquement aux conditions des marchés passés;
- b) faute grave dans l'exécution des travaux;
- c) fausses déclarations en fournissant les renseignements en vue d'établir s'il a été satisfait aux conditions imposées au moment de l'attribution du marché;
- d) non-respect de l'interdiction de tout acte, convention ou entente de nature à fausser les conditions normales de la concurrence, prévues à l'article 11 de la loi du 24 décembre 1993, relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services, y compris les actes de corruption incriminés par les articles 246, 247, 250 et 251 du Code pénal;
- e) manquement, au cours de l'exécution d'un marché public, à l'une des obligations visées à l'article 8, §§ 1^{er} et 3, de la loi relative aux marchés publics.

2° Lorsque le Gouvernement régional ou la Commission a connaissance de données officielles d'où il ressort que l'entrepreneur :

- a) ne remplit plus les conditions prévues à l'article 4, § 1^{er}, 4°, a), et 7°;
- b) s'est rendu coupable de fausses déclarations au moment de l'introduction d'une demande d'agrément;
- c) n'a pas respecté l'obligation de notification imposée par l'article 17.

§ 2. Lorsque l'entrepreneur, après y avoir été sommé, n'a pas ou n'a que partiellement donné suite dans les soixante jours, à la demande de la Commission de produire, dans le cadre des articles 18 et 19, toutes pièces et tous renseignements qu'elle juge utiles, son agrément est suspendue par le Gouvernement régional.

§ 3. Le Gouvernement régional peut, après avis de la Commission, ordonner le retrait d'une ou de plusieurs agréments d'un entrepreneur ou exclure un entrepreneur de marchés publics dans les cas prévus au § 1^{er}, 1°, b, d et e, et 2°, a et b.

§ 4. Les mesures applicables conformément aux § 1^{er}, 1° et 2°, et § 2 sont proposées au Gouvernement régional par la Commission au moyen d'un avis motivé, après que l'entrepreneur a eu l'occasion de prendre connaissance des faits qui lui sont imputés et qu'il a eu l'occasion d'être entendu dans ses moyens de défense

La décision du Gouvernement régional est motivée et notifiée par lettre recommandée à l'entrepreneur. Elle est également publiée par extrait au Moniteur belge."

Aux termes de l'article 19, §2, de la loi du 20 mars 1991 précitée, "Lorsque l'entrepreneur, après y avoir été sommé, n'a pas ou n'a que partiellement donné suite dans les soixante jours, à la demande de la Commission de produire, dans le cadre des articles 18 et 19, toutes pièces et tous renseignements qu'elle juge utiles, son agrément est suspendue par le Gouvernement régional. "

En l'espèce, la partie adverse a annoncé, le 29 novembre 2012, à la partie requérante que son agrégation ferait l'objet d'une révision et qu'elle disposait d'un délai de huit semaines pour introduire une nouvelle demande. La partie requérante expose qu'elle n'a déposé aucune demande ni d'autres éléments de dossier.

Dans ces conditions, il appartenait à la partie adverse de suspendre l'agrégation, ce qu'elle n'a pas fait.

Le premier moyen est donc fondé.

Il n'y pas lieu d'examiner les autres moyens qui ne seraient pas de nature à produire une annulation aux effets plus étendus.

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

Article 1^{er}.

Est annulée la décision prise par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale décidant que l'agrégation octroyée le 26 octobre 2007 à la société anonyme EURO LINES CONSTRUCT, en qualité d'entrepreneur de travaux, est expirée.

Article 2.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le vingt-trois juillet deux mille quinze par :

M^{me} Odile DAURMONT,
MM. David DE ROY,
Serge BODART,
M^{me} Katty LAUVAU,

Président de chambre,
Conseiller d'Etat,
Conseiller d'Etat,
Greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Katty LAUVAU.

Odile DAURMONT.