

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 236.634 du 1^{er} décembre 2016

215.673/XV-2788

En cause : **la s.a. Autosécurité -
Bureau d'Étude et de Contrôle
en vue de la Sécurité Routière,**
ayant élu domicile chez
Mes P. LEJEUNE
et Ph. HALLET, avocats,
rue des Fories 2
4020 Liège,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Mes J. VANDEN EYNDE
et L. DELMOTTE, avocats,
avenue de la Toison d'Or 77
1060 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 27 avril 2015, par laquelle la s.a. Autosécurité - Bureau d'étude et de contrôle en vue de la sécurité routière poursuit l'annulation de «la décision contenue dans une lettre du 6 novembre 2014 du S.P.F. Mobilité et Transports, adressée à la s.p.r.l. B.I.A., aux droits de laquelle se [substitue] [la requérante] :

- refusant de marquer son accord “sur la prise en compte du montant postulé des indemnités kilométriques qui dépassent les montants comptabilisés, notamment les 12.185,65 euros au poste 6122 - indemnité kilométrique du personnel”;
- mettant fin à l'autorisation d'agir de la sorte accordée le 5 février 2009 par son prédécesseur»;

Vu l'arrêt n° 236.077 du 12 octobre 2016 mettant l'État belge hors de cause, rouvrant les débats, fixant l'affaire à l'audience du 22 novembre 2016 à 9 heures 30, et réservant les dépens;

Vu le rapport de M. L. JANS, premier auditeur, sur une demande de maintien des effets, rédigé sur la base de l'article 14, alinéa 3, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État;

Vu la note d'observations déposée par la requérante;

Entendu, en son rapport, Mme D. DÉOM, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, Me P. LEJEUNE, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me L. DELMOTTE, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis contraire, M. L. JANS, premier auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;

Dispositions applicables

L'article 2, § 2, de la loi du 21 juin 1985 relative aux conditions techniques auxquelles doivent répondre tout véhicule de transport par terre, ses éléments ainsi que les accessoires de sécurité charge le Roi d'arrêter les règles du contrôle administratif permettant de vérifier si les organismes auxquels est confié le contrôle des véhicules en circulation répondent aux conditions d'agrément imposées. Adopté sur la base de cette disposition, l'arrêté royal du 23 décembre 1994 portant détermination des conditions d'agrément et des règles du contrôle administratif des organismes chargés du contrôle des véhicules en circulation impose à ces entreprises certaines obligations comptables, et prévoit notamment ce qui suit:

« **Art. 21.** L'organisme introduit au plus tard le 5 janvier de l'exercice auquel il se rapporte, son budget de recettes et dépenses auprès du Directeur général de l'Administration de la Réglementation de la Circulation et de l'Infrastructure, pour approbation.

À défaut d'une décision du Directeur général de l'Administration de la Réglementation de la Circulation et de l'Infrastructure dans les soixante jours de la réception du budget, celui-ci est approuvé d'office dans sa version introduite.

Art. 22. L'organisme contribue au financement de l'Institut belge pour la Sécurité routière, en abrégé I.B.S.R., association sans but lucratif, [...]. Cette contribution s'élève à six pour cent des recettes nettes, c'est-à-dire des redevances perçues après déduction de la T.V.A. et des contributions visées au présent article et à l'article 23.

Art. 23. L'organisme apporte une contribution financière au Fonds de prévision et d'utilité publique de l'inspection des véhicules automobiles, en abrégé FIA, association sans but lucratif, [...].

Cette contribution est destinée à régulariser les conditions d'exploitation des organismes. Elle s'élève à (0,25 EUR) par prestation qui résulte des missions confiées par Nous aux organismes.

Art. 24. La régularisation des conditions d'exploitation de l'organisme est effectuée en fixant le montant total des coûts et rémunérations à prendre en compte par ledit organisme dans son compte d'exploitation, établis conformément à l'article 25.

Si le total annuel des recettes nettes visées à l'article 22, est supérieur au montant visé au premier alinéa, l'organisme verse l'excédent au Fonds visé à l'article 23.

Si le total est inférieur au montant visé au premier alinéa, le solde négatif est couvert par le même Fonds, qui verse le montant correspondant à l'organisme concerné.

La régularisation est effectuée par exercice.

Les coûts et rémunérations visés au premier alinéa, figurent à l'annexe 4.

Art. 25. L'organisme établit son compte d'exploitation en appliquant les règles usuelles de la comptabilité en partie double. Il comporte deux colonnes : la première est la transcription des recettes et charges figurant dans la comptabilité de l'organisme; la deuxième, les charges telles qu'elles résultent des normes figurant à l'annexe 4.

Dans le compte d'exploitation, une comptabilité séparée est tenue pour les opérations liées aux différentes missions confiées par Nous aux organismes.

Lors de l'établissement de leurs comptes d'exploitation, les organismes adoptent un schéma comptable approuvé par le Ministre [...].

Art. 26. L'organisme établit tous les documents se rapportant à ses missions et prescrits par le Ministre ou son délégué.

L'organisme transmet tout renseignement relatif à ses missions, qui lui est demandé par le Ministre ou son délégué.

L'organisme communique au Directeur général de l'Administration de la Réglementation de la Circulation et de l'Infrastructure :

a) mensuellement, avant le 16 du mois suivant, le nombre de prestations effectuées dans chaque siège d'activité;

b) annuellement, avant le 1^{er} février, la liste de la présence effective du personnel pendant l'exercice écoulé dans chaque siège d'activité;

c) annuellement, avant le 1^{er} avril, son compte d'exploitation de l'exercice écoulé;

d) annuellement, avant le 1^{er} juillet, ses compte annuel, bilan et compte de résultats de l'exercice écoulé ainsi qu'un rapport détaillé sur l'ensemble de ses activités.

Art. 27. Un réviseur d'entreprises désigné par le Ministre vérifie si les coûts et dépenses mentionnés dans le compte d'exploitation sont conformes aux normes figurant à l'annexe 4.

Il contrôle également l'exactitude des recettes. Il a accès à tous les documents professionnels nécessaires.

Il établit annuellement, pour chaque organisme, un rapport sur sa mission.

Il transmet ce rapport au Directeur général de l'Administration de la Réglementation de la Circulation et de l'Infrastructure, avant le 1^{er} juillet de l'année qui suit l'exercice concerné.

L'annexe 4 comprend entre autres la rubrique suivante:

- « “Annexe 4 - Coûts et dépenses d'exploitation.
Art. 1N4. 1. Frais de personnel et de direction.
A. Personnel.
7. Frais de déplacement : les interventions prévues par la C.C.T. dans les frais de transport du personnel sur le chemin du travail;
les frais de déménagement payés au personnel en cas de mutation;
les remboursements au personnel des frais de déplacement de service dûment justifiés et effectués par des moyens de transports publics (train, métro, tram et autobus);
les indemnités kilométriques payées pour les déplacements de service dûment justifiés et effectués par le personnel avec leur propre véhicule.
Le taux de l'indemnité kilométrique est identique à celle en vigueur à l'État pour l'usage d'un véhicule de 9 CV fiscaux.”
[...]
B. Directeurs.
6. Frais de déplacement : un forfait annuel pour l'amortissement des véhicules, fixé à (6 000,00 EUR) par organisme. Si celui-ci est géré par deux directeurs, le forfait est porté à (10 000,00 EUR), chacun des deux directeurs disposant de la moitié de ce forfait;
une indemnité kilométrique appliquée à un nombre déterminé de kilomètres en fonction des besoins du service. Ce nombre de kilomètres est fixé en accord avec le Ministre ou son délégué et le taux de l'indemnité kilométrique est le même que celui pour le personnel.»

Les articles 29 et 30 définissent les conditions dans lesquelles le ministre peut infliger des amendes administratives aux entreprises concernées ou retirer leur agrément.

Exposé des faits

La société requérante est un organisme agréé chargé du contrôle des véhicules en circulation.

Le 5 février 2009, le Service Public Fédéral Mobilité et Transports prend position sur différentes questions comptables, notamment sur les indemnités kilométriques du personnel, de la manière suivante :

- « 2) Poste 612200 : Indemnités kilométriques du personnel.
Le plan comptable prescrit qu'est prise en considération l'indemnité comptabilisée qui résulte de déplacements de service, dûment justifiés, effectués par les membres du personnel. Le taux de cette indemnité est celui en vigueur à l'État.
Je note que, pour un certain nombre de membres du personnel de A.S. et de C.T.A. exerçant une fonction à caractère itinérant, Autosécurité a mis des voitures de service à disposition.

Il a donc fallu trouver une solution permettant de postuler les frais relatifs à ces déplacements, sans qu'elle ne génère des coûts supplémentaires pour le système de compensation.

La solution convenue avec le prédécesseur du réviseur me paraît équitable et peut être approuvée aux conditions suivantes :

Les organismes A.S. et C.T.A. joignent chaque année à leur compte d'exploitation :

- un tableau reprenant :

- les noms et grades des personnes bénéficiant d'un véhicule de service et la marque et le type du véhicule;
- les kilomètres parcourus pour les besoins de l'organisme, par véhicule;
- le kilométrique de chaque véhicule au 31.12 de l'année écoulée.

- une déclaration sur l'honneur par l'administrateur délégué de l'organisme, confirmant l'exactitude des renseignements fournis.

Je vous prie de me faire parvenir dans les meilleurs délais les documents susvisés se rapportant à l'exercice 2007, de sorte que les frais "indemnités kilométriques" d'un montant de € 19.565,86 pour A.S. et de € 21.479,87 pour C.T.A. puissent être intégrés dans les comptes d'exploitation 2007».

Les parties s'accordent à constater qu'il fut procédé de cette manière pour les comptes des années 2007 à 2012.

Dans son rapport sur les comptes d'exploitation pour l'année 2013, daté du 31 juillet 2014, le réviseur d'entreprise rejette deux montants de la rubrique 6122 portant sur les indemnités kilométriques du personnel, soit un total de 27.584,44 euros. Le rapport mentionne que les indemnités concernant les directeurs dépassent les montants comptabilisés, et précise qu'est prise en considération «l'indemnité comptabilisée qui résulte de déplacements de service, dûment justifiés, effectués par les membres du personnel à l'exclusion des directeurs d'organismes».

La requérante conteste ce point de vue par une lettre du 8 septembre 2014, faisant notamment valoir le courrier du 5 février 2009 par lequel le directeur général du S.P.F. Mobilité et Transports l'avait autorisée à procéder de la sorte pour les membres du personnel disposant d'un véhicule de société.

Par une lettre du 6 novembre 2014, le Service Public Fédéral Mobilité et Transports répond à la requérante de la manière suivante :

« Suite à votre remarque concernant le rapport de KPMG sur le contrôle des comptes d'exploitation 2013, je ne peux marquer mon accord pour la prise en compte du montant postulé des indemnités kilométriques qui dépasse les montants comptabilisés, notamment les 12.185,65 euros, au poste 6122 - indemnité kilométrique du personnel.

Par courrier du 5 février 2009, le Directeur général compétent avait en effet autorisé à procéder de la sorte pour les personnes disposant d'une voiture de société. Par la présente, je mets donc fin à cette autorisation.».

Ce courrier du 6 novembre 2014 constitue l'acte attaqué. Il ne paraît pas avoir fait l'objet d'une notification particulière et ne mentionne aucune voie de recours ouverte à son destinataire;

Recevabilité

Considérant que la partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité en ce que l'acte attaqué ne modifie pas l'ordonnancement juridique, mais consiste en un courrier de l'administration qui rappelle à l'organisme de contrôle la portée du cadre légal, et qui revient sur une interprétation antérieure; qu'elle fait valoir que l'administration n'a pas de marge de manœuvre quant à la détermination des indemnités kilométriques pouvant être versées au personnel, qui sont réglées par l'article 25 de l'arrêté royal du 23 décembre 1994, et par le point B.7. de l'annexe 4 à cet arrêté;

Considérant que la requérante réplique que l'acte attaqué ne se présente ni ne s'analyse comme un rappel de la réglementation existante, mais comme une décision ayant pour objet, d'une part, d'appliquer - erronément selon la requérante - la réglementation concernée en refusant la prise en compte de frais de déplacement pourtant dûment exposés et dont la réalité n'est pas contestée, et, d'autre part, de mettre à néant, pour l'avenir, une décision antérieure ayant pour objet d'autoriser cette comptabilisation; qu'elle ajoute que le refus de comptabilisation des frais emporte, pour elle, des conséquences financières négatives au moment de l'établissement de la régularisation des conditions d'exploitation, conséquences qui sont certaines dans leur principe et que l'on peut chiffrer à 12.185,65 euros pour 2013 et 25.159,09 euros pour 2014; qu'elle en conclut que l'acte attaqué lui fait grief;

Considérant que le courrier qui constitue l'acte attaqué exprime la position de la partie adverse sur le régime de certaines dépenses au regard des dispositions précitées, plus spécialement sur leur admissibilité en tant qu'indemnités de déplacement au sens de l'annexe 4 à l'arrêté royal du 23 décembre 1994; que ce régime a une répercussion directe sur les sommes qui seront dues à la requérante par l'a.s.b.l. Fonds de prévision et d'utilité publique de l'inspection des véhicules automobiles (FIA), ou au contraire dues par la requérante au même Fonds, comme le prévoient les articles 22 à 24 du même arrêté royal; qu'en effet, le montant de ces sommes varie selon la consistance des charges retenues;

Considérant que l'article 21 de l'arrêté royal du 23 décembre 1994 confère à la partie adverse une compétence d'approbation des budgets des entreprises chargées du contrôle des véhicules en circulation; que l'acte attaqué n'est cependant pas adopté en exécution de cette disposition et ne fait aucune référence au budget;

qu'aucune disposition légale ou réglementaire ne charge la partie adverse d'autoriser les entreprises concernées à inscrire certaines dépenses dans le compte d'exploitation visé par l'article 25 du même arrêté, d'approuver ce compte ni d'en certifier la conformité aux normes contenues dans l'annexe 4 à cet arrêté; que la partie adverse n'a donc ni autorité particulière ni pouvoir d'appréciation pour décider de l'admissibilité de dépenses dans ce compte; qu'elle n'est pas davantage chargée de fixer le montant des contributions dues au Fonds, qui a la forme d'une association de droit privé, ou par celui-ci;

que, dès lors, en faisant savoir à la requérante que désormais elle n'admet plus la prise en considération de certaines dépenses, la partie adverse n'exerce pas une compétence qui lui serait conférée, mais se borne à indiquer la manière dont elle entend voir calculer les contributions visées à l'article 24 du même arrêté royal; qu'une telle indication n'emporte en elle-même aucun effet de droit; que les contestations relatives au calcul de ces contributions relèvent du contentieux des droits subjectifs et qu'il appartiendrait à la requérante ou au FIA, selon le cas, d'en saisir les cours et tribunaux; que, dès lors, l'acte attaqué ne modifie pas l'ordonnancement juridique et ne constitue pas un acte susceptible d'être annulé par le Conseil d'État; que l'exception doit être accueillie et que le recours est irrecevable;

Considérant que, dans le mémoire en réponse, la Région wallonne demande que lui soit octroyée, à la charge de la partie requérante, une indemnité de procédure d'un montant de 700 euros; qu'il y a lieu de faire droit à cette demande,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure d'un montant de 700 euros est accordée à la partie adverse, à la charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont mis à la charge de la requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le
premier décembre deux mille seize par :

M.	M. LEROY,	président de chambre,
M.	I. KOVALOVSKY,	conseiller d'État,
Mme	D. DÉOM,	conseiller d'État,
M.	Fr. QUINTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Fr. QUINTIN

M. LEROY