CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

VI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 240.257 du 21 décembre 2017

A.220.862/VI-20.912

En cause : **la société anonyme LAURENTY**,

ayant élu domicile chez
M^es Peter TEERLINCK, Louise GALOT et
Martin MEEUS, avocats,
avenue de l'Yser 19
1040 Bruxelles,

contre :

l'Office National de Sécurité Sociale,

ayant élu domicile chez
M^e Michel van DIEVOET, avocat,
rue aux Laines 56
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 2 décembre 2016, la société anonyme LAURENTY sollicite l'annulation de "la décision non datée de l'O.N.S.S., communiquée par un courrier non daté, par laquelle [il] constate le non-respect par la requérante de son obligation de déclaration de chantier, et sanctionne cette dernière par l'obligation de payer la somme de 7.466,86 €".

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^me Nathalie VAN LAER, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé des derniers mémoires.

Par une ordonnance du 16 octobre 2017, l'affaire a été fixée à l'audience du 22 novembre 2017 à 10 heures.

Les droits visés à l'article 70 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État ont été acquittés.

M. David DE ROY, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M[e] Louise GALOT, avocat, comparaissant pour la partie requérante et M[e] Michel van DIEVOET, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M[me] Nathalie VAN LAER, premier auditeur, a été entendue en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. La requérante est une entreprise de nettoyage. Elle est en charge du nettoyage de quarante points de vente AUTO5.

2. Le 5 mai 2016, une inspectrice de la partie adverse a procédé à un contrôle auprès du point de vente AUTO5 de Ninove. Il y a été constaté qu'une personne (étudiante) travaillant pour la requérante y effectuait des travaux de nettoyage sans que les informations relatives à ces travaux n'aient été préalablement communiquées à l'O.N.S.S. conformément à l'article 30*bis*, § 7, de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs.

3. Par un courrier recommandé du 30 septembre 2016, la partie adverse a indiqué à la requérante qu'elle était redevable d'une somme de 7.466,86 € en application de l'article 30*bis*, § 8, de la loi du 27 juin 1969 précitée. Ce courrier explique que l'entrepreneur qui ne se conforme pas au paragraphe 7 de cette disposition est redevable d'une somme équivalent à 5 % du montant total des travaux, non compris la TVA, qui n'ont pas été déclarés à l'O.N.S.S. Il s'agit de l'acte attaqué.

4. La requérante a contesté être redevable de ce montant par un courrier daté du 2 novembre 2016. Le dossier ne comprend aucune réponse qui aurait été réservée à ce courrier.

IV. Compétence du Conseil d'État

IV.1. Thèses des parties

A. Mémoire en réponse

La partie adverse oppose un déclinatoire au motif que le présent litige ne relèverait pas de la compétence du Conseil d'État, mais bien du tribunal du travail. À cette fin, elle fait état des considérations suivantes :

" Le présent litige concerne une sanction administrative infligée par la partie adverse à la requérante en vertu de l'article 30*bis* de la loi du 27 juin 1969.

Dès lors le tribunal du travail est seul compétent pour connaître du litige, en vertu des articles 583 et 580, 16° du Code judiciaire.

L'article 583 du Code judiciaire dispose que:
«Le tribunal du travail connaît de l'application des sanctions administratives, prévues par les lois et règlements visés aux articles 578 à 582 et de l'application des amendes administratives visées par le Code pénal social»

Selon l'article 580, 16° du Code judiciaire le tribunal du travail connaît :
«16° des contestations relatives aux obligations de donneur d'ordre, des entrepreneurs, des sous-traitants et de ceux qui y sont assimilés, visés aux articles 30*bis* et 30*ter* de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs».

Selon la doctrine et la jurisprudence, il est généralement admis que le Conseil d'État est sans pouvoir de juridiction non seulement lorsque l'objet réel et effectif du recours en annulation consiste à soulever une contestation qui a pour objet un droit subjectif, mais aussi lorsqu'une disposition légale particulière attribue la contestation à une juridiction de l'ordre judiciaire.

Dans un article paru dans le recueil «Le Conseil d'État de Belgique cinquante ans après sa création (1946-1996)» le professeur Paul Lewalle écrit notamment ce qui suit au sujet de la compétence du Conseil d'État :

«Chapitre III — Les limites à la compétence d'annulation pour excès de pouvoir déduites de la compétence des Cours et tribunaux.

Malgré la généralité des termes de l'article 14 des lois coordonnées le 12 janvier 1973 sur le Conseil d'État, celui-ci ne peut connaître d'une requête en annulation introduite par un requérant disposant d'un recours à effet équivalent devant les Cours et tribunaux.
Cette règle n'est pas formellement exprimée par l'article 14 des lois coordonnées. Il ne fait pas de doute néanmoins qu'elle revêt une importance fondamentale : elle a été mise en relief à plusieurs reprises au cours des travaux préparatoires de la loi du 23 décembre 1946. Sa sanction se trouve formellement énoncée par les articles 33 et 34 des lois coordonnées le 12 janvier 1973 : selon ces dispositions, il est possible de déférer à la Cour de cassation tous les arrêts du Conseil d'État qui se prononcent au sujet des compétences respectives du pouvoir judiciaire et du Conseil d'État statuant au contentieux de l'annulation.
L'analyse de cette limite à la compétence du Conseil d'État nous amène à distinguer plusieurs hypothèses.

Section 1re— Existence d'une disposition législative spéciale attribuant au juge judiciaire une compétence d'annulation ou de réformation d'un acte administratif

Il peut arriver qu'une disposition législative ouvre à des requérants un recours aux Cours et tribunaux à l'encontre de certains actes administratifs, leur permettant d'en prononcer directement ou indirectement l'annulation ou la réformation.
Ces recours ont manifestement le même objet que le recours en annulation relevant du Conseil d'État [...].
Selon la volonté exprimée par le législateur, il faut décider que de telles dispositions législatives écartent la compétence du Conseil d'Etat. Seuls les Cours et tribunaux peuvent alors être utilement saisis.
[...]» (Paul Lewalle, «La place de la justice administrative» dans «Le Conseil d'État de Belgique cinquante ans après sa création (1946-1996)», Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 163 e.s.).

La Cour de cassation définit dans un arrêt du 30 mai 2011 clairement l'existence et les critères du pouvoir de juridiction du juge judiciaire, en ces termes :
«Le Conseil d'Etat, saisi d'un recours en annulation formé contre un acte d'une autorité administrative, est sans pouvoir de juridiction lorsque la loi a attribué la contestation aux cours et tribunaux. La circonstance que la décision contestée relève du pouvoir discrétionnaire d'appréciation de l'Office National de Sécurité Sociale n'affecte ni l'attribution de la contestation aux cours et tribunaux ni la compétence, au sein de ces juridictions, du tribunal du travail. La question de l'étendue du contrôle qu'exerce le juge est pour le surplus étrangère à la détermination de sa compétence» (Cass., 30 mai 2011, Pas., 2011, p. 1537, et concl. Av. Gén. Mortier).

L'existence du pouvoir de juridiction du juge judiciaire est donc appréciée, non plus en considération de l'existence d'un droit subjectif, mais en fonction de la règle inscrite à l'article 580, 16° du Code judiciaire.

Dès lors, le Conseil d'État n'a pas le pouvoir de juridiction de connaître de la demande. La requête en annulation doit être rejetée".

B. Mémoire en réplique

La requérante réplique à ce déclinatoire comme suit :

" 10. La partie adverse conteste la compétence du Conseil d'État et allègue que seul le tribunal du travail est compétent en vertu de la compétence qui lui est attribuée aux articles 583 et 580,16° du Code judiciaire. Dans ce cadre, elle renvoie notamment à l'arrêt du 30 mai 2011 de la Cour de cassation.

11. Contrairement à ce que prétend la partie adverse, les articles 583 et 580, 16° du Code Judiciaire ne font pas obstacle à ce que le Conseil d'État soit compétent en l'espèce.

12. En effet, il ne s'agit pas en l'espèce d'un litige concernant l'application concrète de, la sanction administrative prévue à l'article 30*bis*, § 8 de la loi du 27 juin 1969, mais bien d'un litige relatif à la légalité de cette sanction administrative.

13. Comme dans le cadre de la théorie de l'objet direct et véritable du recours, «il s'agit de se demander quelle est la volonté première du demandeur : solliciter la protection de la prérogative, concrète, qui découle de la loi, ou bénéficier, de manière abstraite, du respect de la légalité».
De la même manière que le Conseil d'État doit se déclarer incompétent lorsque l'objet direct et véritable du recours du demandeur est en réalité la consécration d'un droit subjectif, il doit se déclarer compétent lorsque l'objet direct et véritable du recours est pris de la violation objectivé du principe de légalité.

14. En outre, une décision du Tribunal du travail n'aurait pas d'effet équivalent à celui d'une décision du Conseil d'État.
Or, la Cour de Cassation a par le passé confirmé un arrêt du Conseil d'État au motif que «que c'est la circonstance que la loi a organisé un recours contentieux autre que celui en annulation pour excès "de pouvoir, de nature à aboutir à un résultat équivalent," qui exclut le pouvoir d'annulation du Conseil d'État» […].
L'équivalence pratique des résultats est un critère fréquemment retenu par la jurisprudence pour délimiter les compétences des tribunaux de l'ordre judiciaire et celle du Conseil d'État. Cependant, dans le cas d'espèce, il n'y a pas d'équivalence pratique des résultats entre une éventuelle décision du tribunal du travail et celle du Conseil d'État.
Effectivement, contrairement aux cours et tribunaux, les décisions du Conseil d'État ont un effet *erga omnes* et ce dernier est dès lors le mieux placé pour trancher une question de légalité récurrente à laquelle fait face la requérante en l'espèce pour un de ses clients, et à laquelle un secteur professionnel tout entier est confronté par extension.

15. C'est d'ailleurs précisément pour ces raisons que les enseignements de l'arrêt de la Cour de cassation du 30 mai 2011 confirmant un arrêt du Conseil d'État, cité par la partie adverse, ne sont pas applicables en l'espèce.
Dans l'affaire ayant donné lieu à cet arrêt de le Cour de cassation, un employeur se plaignait que l'O.N.S.S. ne lui accorde pas une exonération de 50 % des majorations sur le montant des cotisations sociales.
Il s'agissait là de l'application concrète de la sanction. C'est exactement sur ce point que le législateur a voulu donner une compétence exclusive aux cours en tribunaux. La Cour de Cassation a seulement confirmé que le pouvoir discrétionnaire d'appréciation n'est pas un critère pertinent pour déterminer la compétence matérielle entre le Conseil d'État et les cours/tribunaux de travail.

Par contre, dans le cas d'espèce, la question est fondamentale et concerne la légalité même de la décision d'appliquer la sanction. La lettre contenant la décision d'imposer la sanction est notamment accessoire à, et basée sur une interprétation générale sous-jacente de la législation par la partie défenderesse qui est illégale d'après la requérante. C'est cette interprétation illégale qui est l'objet du présent recours. Il est évident que la nullité de cette interprétation sous-jacente entrainera nécessairement la nullité de la sanction imposée. Le Conseil d'État est en effet le mieux placé pour apprécier la légalité ou l'illégalité *erga omnes*.

16. Référence peut être faite par analogie à un arrêt de votre Conseil d'Etat dans lequel il a été tranché dans ce sens, à savoir l'arrêt n° 81.423 du 29 juin 1999:
«Considérant que dans une première exception, la partie défenderesse soutient que la décision attaquée est une décision individuelle qui, conformément à l'article 569, alinéa 1er, du Code judiciaire [...] relève de la compétence exclusive des tribunaux de première instance;
Considérant [...] que l'alinéa 2 de la, décision attaquée ne fait que reproduire littéralement l'alinéa 1er de la décision E.T. 84.818 du 6 octobre 1997, figurant dans la "Revue de la T.V.A. n/131/11-12/1997", sous le titre "décisions administratives"; que de la circonstance que la partie défenderesse a jugé nécessaire de reproduire littéralement cette décision dans la lettre qu'elle a adressée à la requérante en date du 20 avril 1999, il ne peut que se déduire que la décision visée n'avait pas encore été notifiée à la requérante; [...]; qu'enfin, il apparaît également que la décision vise le secteur global des producteurs de lait de soja; que la décision attaquée constitue ainsi une décision administrative unilatérale qui redéfinit le champ d'application d'une disposition réglementaire et entend attacher des effets juridiques à cette redéfinition, de sorte que l'exception n'est pas retenue;» […].
Donc malgré que l'article 569, 32° C.J. prévoit que «des contestations relatives et l'application d'une loi d'impôt» ressortent au tribunal de première instance, votre Conseil d'État a déclaré admissible un recours contre une décision individuelle fiscale, qui était basée sur une interprétation de portée générale qui n'était pas prévue par la législation et qui touchait un secteur entier. Pareillement, le fait que l'article 580, 16° C.J. prévoit que «les contestations relatives aux obligations (...) des sous-traitants et de ceux qui y sont assimilés, visés aux articles 30*bis* et 30*ter* de la loi du 27 juin 1969» ressortent au tribunal de travail, ne fait pas obstacle à ce que votre Conseil d'État déclare admissible le présent recours.

C. Dernier mémoire de la requérante

Dans son dernier mémoire, la requérante fait valoir ce qui suit :

" 7. En ce qui concerne la compétence du Conseil d'État, la requérante se réfère intégralement à ce qu'elle a exposé dans sa requête en annulation et son mémoire en réplique.

8. Dans son Rapport, l'auditeur conclut à l'incompétence du Conseil d'État pour connaître de la requête en annulation de la requérante. Dans le présent dernier mémoire, la requérante complétera dès lors son exposé afin de réfuter ladite thèse d'incompétence.

9. C'est à tort que la partie adverse et l'auditeur se bornent à constater que «le tribunal est le seul compétent pour connaître d'une sanction imposée en application de l'article 30*bis* de la loi du 27 juin 1969» (Rapport de l'auditeur p. 3 […]) pour en déduire l'incompétence de Votre Conseil. En effet, «l'objet direct et véritable» du

présent recours n'est pas la sanction imposée, mais, comme il ressort de la requête en annulation et du mémoire en réplique, l'interprétation générale sous-jacente faite par l'O.N.S.S. des dispositions légales pour imposer la sanction. Cette interprétation générale erronée, que l'O.N.S.S. impose unilatéralement par le biais de sanctions, crée des effets juridiques pour la requérante. Elle constitue dès lors bel et bien un «acte administratif» attaquable devant Votre Conseil.

10. Par ailleurs, quand bien même la requérante n'aurait pas expressément mentionné que l'objet véritable de son recours en annulation est la légalité de l'interprétation générale sous-jacente faite par la partie adverse, il n'en demeure pas moins que la procédure devant Votre Conseil a un caractère inquisitorial. Ainsi «le caractère inquisitorial de la procédure lui permet d'étendre l'objet formel du recours à un acte dont le maintien serait incompatible avec l'annulation de l'acte expressément attaqué».
Ce caractère inquisitorial implique également que Votre Conseil peut procéder à une interprétation de la requête en annulation et en déduire l'objet véritable du recours. Cette interprétation peut être basée sur le résultat que la requérante envisage d'obtenir, à la lumière des moyens invoqués et de l'intérêt invoqué par la requérante. Or, une telle interprétation de la requête en annulation mène également à la conclusion que l'objet direct et véritable du recours n'est pas la sanction en tant que telle, mais bien l'interprétation de portée générale faite par l'O.N.S.S.
Le Conseil d'État procède en effet souvent à une interprétation extensive afin de déterminer l'objet véritable du recours, pour ainsi satisfaire à la volonté du requérant de rétablissement des droits légaux.

11. Dans cette perspective, la Cour de Cassation a décidé que la contestation portant sur la légalité d'un arrêté par lequel l'autorité de tutelle avait annulé la décision d'un conseil d'agglomération relative à la pension de retraite d'un agent n'avait pas pour objet véritable un droit subjectif, mais visait à obtenir un jugement sur la légalité de l'application faite par le conseil d'agglomération, et que Votre Conseil était compétent pour en connaître . Dans le même sens, HUBERLANT a précisé que «même s'il fonde son recours sur la violation infligée à l'un de ses droits, la cause d'annulation qu'il invoque, en dernière analyse, ce n'est pas la violation d'une obligation existant seulement à son égard, mais la violation d'une obligation générale qui existe à charge de l'autorité administrative au profit de toutes les personnes se trouvant dans le même situation que lui».
En effet, comme indiqué par la requérante dans son mémoire en réplique (p. 8, n° 14), les jugements de Votre Conseil ont un effet *erga omnes*, tandis que les jugements des tribunaux de travail n'ont qu'un effet *inter partes*.
En pratique, cela a pour conséquence que, tant que la partie adverse continue d'appliquer son interprétation erronée — qui est sans base légale —, la requérante, et par extension, toutes les sociétés de nettoyage qui se trouvent dans une situation similaire, seront contraintes de saisir le tribunal de travail à chaque fois qu'une sanction leur est imposée pour en obtenir l'annulation. Il est évident que cette position est difficilement conciliable avec le droit d'accès au juge, inscrit à l'article 13 de la Constitution, combiné ou non avec l'article 6 et avec l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 47 de la Charte des Droits Fondamentaux de l'Union européenne. Qu'en est-il de l'efficacité de la justice si une interprétation générale doit être jugée au cas par cas, alors qu'une instance spécifique (comme le Conseil d'État) est habilitée à juger «*erga omnes*»?".

D. Dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse fait valoir ce qui suit :

" 1. Comme l'auditorat l'a soulevé à bon droit dans son rapport du 2 mai 2017, l'interprétation dont la requérante conteste la légalité ne s'est exprimée que dans le cadre de la décision individuelle faisant l'objet du présent recours. L'auditorat souligne qu'il ne s'agit ni d'instructions générales ni d'une circulaire – ce qui n'est pas contesté par la requérante –, mais bien d'une sanction individuelle infligée à un entrepreneur. Dès lors, l'argumentation de la requérante ne peut pas être suivie.
Pour autant que de besoin, la partie adverse fait remarquer que la requérante attribue une portée beaucoup trop large à l'effet *erga omnes* des arrêts en annulation du Conseil d'Etat. En effet, même si une sanction individuelle est annulée par le Conseil d'Etat – en faisant éventuellement application de l'article 159 de la constitution par rapport à l'acte réglementaire sur lequel repose la sanction individuelle –, la légalité des autres sanctions individuelles qui reposent sur le même acte réglementaire n'est pas automatiquement menacée par cet arrêt en annulation. Or, les autres parties concernées seront également contraintes de soumettre à la justice la légalité des sanctions qui leur ont été infligées.
Dès lors, le premier argument doit être rejeté".

IV.2. Appréciation du Conseil d'Etat

Les articles 580, 16°, et 583, alinéa 1er, du Code judiciaire sont libellés comme suit:

" Art. 580. Le tribunal du travail connaît:
[…]
16° des contestations relatives aux obligations des donneurs d'ordre, des entrepreneurs, des sous-traitants et de ceux qui y sont assimilés, visés aux articles 30*bis* et 30*ter* de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs";

" Art. 583. Le tribunal du travail connaît de l'application des sanctions administratives, prévues par les lois et règlements visés aux articles 578 à 582 et de l'application des amendes administratives visées par le Code pénal social".

En l'espèce, la requérante ne soutient pas qu'en introduisant devant le Conseil d'État un recours en annulation contre la décision qui lui inflige la sanction litigieuse, elle n'élève pas une contestation relative à l'application d'une des sanctions administratives visées à l'article 583 précité. Dans ce contexte, elle devrait logiquement considérer que le Conseil d'État n'est pas compétent pour connaître du présent recours. Au soutien de la thèse contraire qu'elle défend toutefois, elle fait notamment valoir en substance, d'une part, qu'un recours ouvert devant les juridictions du travail n'offrirait pas un résultat équivalent à celui que peut procurer le recours devant le Conseil d'État, au motif que "contrairement aux cours et tribunaux,

les décisions du Conseil d'État ont un effet *erga omnes*", et, d'autre part, que l'enjeu véritable du présent recours est de soumettre au contrôle de légalité exercé par le Conseil d'État l'"interprétation générale sous-jacente de la législation" que donne la partie adverse à l'appui de la sanction infligée à la requérante.

Lorsque – comme en l'espèce – par l'effet d'une disposition spécifique, une contestation est soustraite à la compétence du Conseil d'État au profit d'une autre juridiction, le contrôle de la légalité de la décision administrative attaquée ressortit à l'exercice de la compétence ainsi attribuée à cette autre juridiction, ce qui implique, le cas échéant, que ce contrôle porte notamment sur l'interprétation, donnée par l'autorité administrative, de dispositions dont l'application fait débat. Il n'y a donc pas lieu, en pareille circonstance, d'avoir égard à l'enjeu du litige que la requérante s'efforce de présenter comme étant "direct et véritable" dans le cas d'espèce. Il est donc également vain d'invoquer le caractère inquisitorial de la procédure devant le Conseil d'État, pour soutenir – comme le fait la requérante dans son dernier mémoire – que le Conseil d'État pourrait étendre l'objet formel du recours à l'objet qu'elle estime devoir présenter comme véritable.

Par ailleurs, lorsqu'elle soutient qu'un recours devant les juridictions du travail ne produirait pas un "résultat équivalent" à celui qui est ouvert devant le Conseil d'État, et ce au motif que "contrairement aux cours et tribunaux, les décisions du Conseil d'État ont un effet *erga omnes*", la requérante semble perdre de vue que l'effet *erga omnes* d'un arrêt d'annulation prononcé par le Conseil d'État s'attache au seul fait de l'annulation, mais non à l'interprétation des règles de droit dont l'arrêt fait application. Raisonner autrement – comme semble le faire la requérante, notamment dans son dernier mémoire, lorsqu'elle prétend reconnaître une autorité particulière à l'interprétation de la règle de droit litigieuse, que donnerait le Conseil d'État pour statuer sur le recours en annulation dont il est saisi – reviendrait à admettre que le Conseil d'État peut statuer par voie de disposition générale et réglementaire sur les recours dont il est saisi, ce qui ne relève pas de son pouvoir. La requérante ne peut donc prendre appui sur la conception qu'elle paraît ainsi défendre de l'effet *erga omnes* d'un arrêt d'annulation prononcé par le Conseil d'État, pour soutenir qu'un pareil arrêt lui procurerait un résultat qu'elle ne pourrait obtenir devant les juridictions du travail.

Il suit de ces considérations que le Conseil d'État n'est pas compétent pour connaître du présent recours.

A titre surabondant – et pour répondre à l'argument exposé dans le mémoire en réplique – il convient de rappeler que, s'il advient que, dans le cadre d'un recours juridictionnel dirigé contre un acte administratif, soit mise en cause une "interprétation générale" donnée, par l'autorité administrative, de dispositions normatives, cette "interprétation générale" ne peut, en toute hypothèse, constituer l'objet du recours institué par l'article 14 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973. Cette "interprétation générale" ne peut, contrairement à ce que prétend la requérante, être qualifiée d'"acte administratif" au sens de cet article 14, et ce quand bien même elle pourrait paraître produire des effets, lesquels effets n'étant produits que dans la mesure où l'interprétation contestée est liée à l'application de dispositions normatives en lesquelles s'identifient les motifs de droit d'un acte administratif. C'est uniquement par le biais d'une critique de ces motifs de droit de l'acte administratif identifié comme étant l'objet formel du recours que l'interprétation litigieuse peut être contestée de façon recevable.

V. Demande d'extension de l'objet du recours

V.1. Thèses des parties

A. Dernier mémoire de la requérante

La requérante déclare formuler, à titre subsidiaire, une demande d'extension de l'objet de son recours. Elle s'exprime comme suit :

" 12. A titre subsidiaire, la requérante souligne à nouveau (cfr. mémoire en réplique p. 15), qu'il existe une «foire aux questions» (ci-après «F.A.Q.») sur le site internet de la partie adverse (https://www.socialsecurity.be/site fr/employer/ applics/ddt/general/faq.htm) (pièce C.3).

13. Or, pour autant que Votre Conseil serait enclin à suivre la position défendue par la partie adverse et l'auditeur, et qu'il envisagerait dès lors de rejeter le présent recours pour des raisons d'incompétence, la requérante demande d'étendre l'objet du présent recours à la «F.A.Q.» précitée : il existe en effet un lien de connexité entre le courrier non daté imposant la sanction et cette F.A.Q.

14. La F.A.Q. est clairement un acte administratif attaquable. En effet, la F.A.Q. répond aux trois conditions cumulatives retenues par Votre Conseil pour qu'une circulaire puisse faire l'objet d'un recours en annulation : (i) il s'agit d'une «circulaire» qui impose une interprétation contraignante qui contient des règles nouvelles, (ii) en imposant des amendes, ces nouvelles règles sont rendues obligatoires et impératives et (iii) l'auteur de ces règles — la partie adverse — dispose du pouvoir pour imposer sa volonté.
La requérante avait déjà fait référence à cette F.A.Q. dans son mémoire en réplique, sans que la Partie adverse n'ait émis d'observations à ce sujet.
L'objet du présent recours doit notamment être étendu à la phrase suivante de la F.A.Q. (pièce C.3, p.4):

«Pour ces déclarations, le montant des travaux est calculé ou estimé sur une base annuelle».
Selon la jurisprudence de Votre Conseil, il est en effet possible d'étendre — même d'office — l'objet d'un recours si les conditions suivantes sont remplies.

15. Premièrement, un lien de connexité doit exister entre l'acte visé dans le recours en annulation et l'acte auquel la requérante veut étendre son recours. L'évaluation de ce lien de connexité dépend de l'appréciation des faits et du contexte de l'affaire.

16. Deuxièmement, l'extension de l'objet du recours doit être demandée dans une des pièces de procédure prévue par l'Arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État («le Règlement de Procédure»). Ceci peut être le mémoire en réplique ou le dernier mémoire, pour autant que les droits de défense soient respectés. En l'espèce, l'extension est demandée dans le dernier mémoire, et la partie adverse dispose encore d'un dernier mémoire pour y répondre, de sorte que les droits de défense sont respectés.

17. Troisièmement, la demande d'extension doit être formulée dans les délais pour introduire un recours en annulation, prévus à l'article 4 du Règlement de Procédure.
Pour autant que la partie adverse soulèverait que le délai de 60 jours pour demander l'annulation de la FAQ devant Votre Conseil aurait déjà expiré, référence peut être faite à l'arrêt récent «HORECA BRUXELLES» (C.E., n° 237.674 du 16 mars 2017 - c'est la requérante qui souligne) :
«En vertu de l'article 4, § 1er, alinéa 3, du règlement général de procédure, les recours visés à l'article 14, §§ 1er et 3 des lois coordonnées sont prescrits soixante jours après que les actes, règlements ou décisions incriminés ont été publiés ou notifiés. S'ils ne doivent être ni publiés ni notifiés, le délai court à dater du jour où le requérant en aura eu connaissance.
L'on peut déduire de cette disposition que les actes réglementaires doivent faire l'objet d'une publication. Cette publication ne peut être que celle prescrite par ou en vertu de la loi.
En l'espèce, la partie requérante qualifie l'acte attaqué de réglementaire devant donc être publié. La partie adverse ne prend pas position et se limite à exposer que le recours serait tardif pour être intervenu plus de soixante jours après la publication sur le site internet Fisconet, ce qui semble permettre de considérer que la partie adverse considère que la décision attaquée a un caractère réglementaire il y a donc lieu d'examiner le caractère réglementaire de l'acte attaqué et, en cas de réponse positive, le régime de publicité». (p. 11 de l'arrêt)
«Selon l'article 190 de la Constitution, «aucune loi, aucun arrêté ou règlement d'administration générale, provinciale ou communale, n'est obligatoire qu'après avoir été publié dans la forme déterminée par la loi.
[...]
A défaut d'une loi ou d'une réglementation imposant la prise de connaissance des actes des autorités administratives d'une même nature que celle de l'acte attaqué, soit une circulaire réglementaire, par le biais de site internet autre que celui du Moniteur belge, la partie adverse ne peut reprocher à la partie requérante de ne pas avoir formé plus tôt le recours en annulation dès lors que l'acte attaqué est un acte règlementaire.
Il en va de même pour la question de la connaissance de l'acte attaqué dès lors que ce dernier, qui présente un caractère réglementaire, devait être publié. En effet, lorsqu'une forme de publicité est prévue, seul son accomplissement détermine le point de départ du délai de recours à l'égard de son destinataire et ce, quand bien même une autre forme de publicité a été accomplie». (p. 13 de l'arrêt).

Dans le cas d'espèce, ce raisonnement est applicable par analogie : la requérante invoque que la F.A.Q., telle que publiée sur le site internet de la partie adverse et dont le contenu a été appliqué dans le courrier non daté de l'O.N.S.S., constitue un acte réglementaire. À défaut d'une loi ou d'une réglementation imposant la prise de connaissance de la F.A.Q. par le biais d'un autre site internet que celui du Moniteur belge, le délai de recours n'a pas commencé à courir en ce jour, et ce quand bien même une autre forme de publicité a été accomplie.

18. Quatrièmement, les moyens invoqués à l'encontre de l'acte attaqué que la requérante demande d'inclure en cours de procédure, doivent être les mêmes que les moyens invoqués à l'encontre de l'objet initia1. Cette dernière condition est remplie dans le cas d'espèce.

19. Il découle de ce qui précède que — même, si la requérante estime que l'objet de sa demande était clairement dirigée contre l'interprétation générale sous-jacente au courrier non daté — le présent recours peut être étendu à la F.A.Q., qui est un acte administratif susceptible d'un recours en annulation devant Votre Conseil. En effet, la demande d'extension remplit toutes les conditions à cet égard".

B. Dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse fait valoir ce qui suit :

" 2. Quant à la demande de la requérante d'étendre l'objet du présent recours à la «F.A.Q. », la partie adverse fait remarquer ce qui suit :

- La partie adverse souligne que la requérante ne demande pas une extension de l'objet de son recours, mais bien une modification de l'objet, notamment en indiquant que l'objet véritable du recours serait la «F.A.Q.» que la requérante considère comme un acte réglementaire. Qu'une telle modification de l'objet de la requête en cours de procédure est irrecevable selon le Conseil d'Etat (CE n° 221.470, 22 novembre 2012, a.s.b.l. Association Culturelle Turque).
- En outre – dans l'hypothèse où la demande de la requérante pourrait être considérée comme une demande d'extension de l'objet de son recours –, une telle demande ne peut pas être accueillie si la requête dont il est sollicité l'extension de l'objet est irrecevable (CE n° 228.900, 23 octobre 2014, Huseni et autres).
  En l'espèce, le Conseil d'État n'a pas le pouvoir de juridiction de connaître de la sanction administrative de 7.466,86 € – objet initial de la procédure –, de sorte que la requérante ne peut pallier à ce problème d'incompétence en étendant l'objet de son recours dans le dernier mémoire.
- La partie adverse souligne par ailleurs que l'auditorat n'a pu se prononcer sur la soi-disant extension de l'objet du recours de sorte que cet argument risque de retarder la procédure en cours.
- Pour autant que de besoin, il y a lieu de constater que, contrairement à ce que soutient la requérante, le «F.A.Q.» n'impose pas une interprétation contraignante qui contient des règles nouvelles. En effet – comme souligné par la partie adverse dans son mémoire de réponse –, la décision attaquée n'a fait rien d'autre qu'appliquer l'article 30*bis* § 8 de la loi du 27 juin 1969 sur le montant total des travaux qui n'ont pas été déclarés par la requérante à la partie adverse, soit 5 % sur la facturation des cinq premiers mois de l'année 2015, d'autant plus que la décision attaquée ne se réfère à aucun moment à la soi-disant «F.A.Q.». En outre, sur le site internet de l'O.N.S.S., il est clairement stipulé que la «F.A.Q.» doit être considéré comme des «infos générales» (voir la nouvelle pièce C.3 de la requérante).

Dés lors, le deuxième argument doit être rejeté".

V.2. Appréciation du Conseil d'Etat

Dans son dernier mémoire, la requérante formule, à titre subsidiaire, ce qu'elle déclare être une demande d'extension de l'objet initial de son recours, en faisant désormais porter celui-ci sur la "foire aux questions" (ou "F.A.Q.") publiée sur le site internet de la partie adverse et dont elle soutient qu'elle constitue "clairement un acte administratif attaquable".

Sans qu'il soit nécessaire de vérifier si cette "F.A.Q." constitue un acte susceptible de faire l'objet du recours en annulation organisé par l'article 14 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, et si la demande formulée par la requérante peut s'analyser en une extension, et non une modification, de l'objet initial de son recours, cette demande ne peut, en toute hypothèse, être accueillie dès lors que la requête dont est demandée une extension de l'objet est irrecevable, à défaut pour le Conseil d'État d'être compétent pour en connaître.

La demande d'extension de l'objet du présent recours doit, en conséquence, être rejetée.

VI. Indemnité de procédure et autres dépens

Les parties requérante et adverse demandent toutes deux que leur soit attribuée une indemnité de procédure fixée au montant de base de 700 euros.

Au sens de l'article 30/1, § 1er, des lois sur le Conseil d'État précitées, c'est la partie adverse qui doit être considérée comme étant la "partie ayant obtenu gain de cause".

La requérante ne fait état d'aucun élément dont le Conseil d'État pourrait tenir compte pour réduire le montant de l'indemnité sollicitée.

Il y a lieu, en conséquence, de faire droit à la demande d'indemnité de procédure de la partie adverse.

Le rejet du recours justifie, par ailleurs, que les autres dépens soient laissés à la requérante.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La requête est rejetée.

Article 2.

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

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIe chambre, le vingt et un décembre deux mille dix-sept par :

M.	Imre KOVALOVSZKY,	président de chambre,
Mme	Diane DÉOM,	conseiller d'État,
MM.	David DE ROY,	conseiller d'État,
	Vincent DURIEUX,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Vincent DURIEUX. Imre KOVALOVSZKY.

‡CBMRJFABG-BDCAJFV‡