

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

LE PRESIDENT DE LA VI^e CHAMBRE DES VACATIONS

A R R Ê T

n° 242.161 du 30 juillet 2018

A. 225.743/XV-3806

En cause : **la société privée à responsabilité limitée
BSA SOS MÉNAGE,**
ayant élu domicile chez
M^e Clara DECUYPER, avocat,
boulevard Mayence 19
6000 Charleroi,

contre :

la Région wallonne, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Pierre JOASSART, avocat,
boulevard du Régent 37-40
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 23 juillet 2018, la SPRL BSA SOS MÉNAGE demande, d'une part, la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de la décision du 4 juillet 2018 par laquelle la partie adverse décide de retirer, avec effet immédiat, l'agrément n° 05364 [lire : 03096] accordé le 27 mars 2008, pour les activités à domicile (nettoyage du domicile y compris les vitres, la lessive et le repassage, les petits travaux de couture occasionnels, la préparation de repas) et les activités hors du domicile de l'utilisateur (repassage hors domicile, transport accompagné de personnes à mobilité réduite, courses ménagères) et, d'autre part, l'annulation de cette même décision.

II. Procédure

Par une ordonnance du 24 juillet 2018, les parties ont été convoquées à comparaître à l'audience du 30 juillet 2018.

La partie adverse a déposé une note d'observations et le dossier administratif.

M^{me} Anne-Françoise BOLLY, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Clara DECUYPER, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Pierre JOASSART, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Luc DONNAY, auditeur au Conseil d'État, a été entendu 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. Le 23 mars 2008, la requérante s'est vue accorder un agrément (n° 03096) pour les activités suivantes :

- les activités au domicile de l'utilisateur : nettoyage du domicile y compris les vitres, lessive, repassage, petits travaux de couture occasionnels, préparation de repas;
- les activités hors du domicile de l'utilisateur : faire du repassage hors domicile y compris le raccommodage du linge à repasser, du transport accompagné de personnes à mobilité réduite, des courses ménagères.

Elle indique occuper une quarantaine de travailleuses.

Elle compte deux sites d'exploitation dans la région de Charleroi : l'un situé à Couillet, fermé depuis le 30 juin 2016, l'autre à Presles.

Elle précise dans sa requête que le site situé à Couillet, était, jusqu'au 1^{er} février 2016, géré par la société "AC CLEAN Titres-Services" et que, le 1^{er} février 2016, via une convention de transfert, elle a repris ses activités.

2. Le 12 août 2016, l'ONEm et l'inspection sociale procèdent à une visite de contrôle au sein des bureaux de la requérante, portant sur la période à compter du 1^{er} janvier 2016. À la suite des constats opérés lors de cette visite, l'inspection sociale effectue plusieurs vérifications, notamment en collectant auprès du secrétariat social le relevé des heures effectivement prestées par les travailleuses de la société requérante.

Le 17 août 2017, une seconde visite de contrôle est effectuée par l'inspection sociale, à l'issue de laquelle, le 4 septembre 2017, celle-ci rédige son rapport final. Ce rapport est communiqué à la direction des Emplois de proximité - département de l'Emploi et de la Formation professionnelle de la DGO6 du service public de Wallonie (SPW).

3. Par un courrier du 4 avril 2018, cette direction informe la requérante de la présentation de son dossier à la commission consultative d'agrément des entreprises titres-services en raison du non-respect des dispositions légales et réglementaires concernant les titres-services.

Cette administration indique également que la requérante dispose d'un délai, jusqu'au 4 mai 2018, pour signaler si elle souhaite déposer une note de défense écrite et être entendue en ses moyens de défense.

4. Par un courrier de son conseil du 27 avril 2018, la requérante sollicite un délai complémentaire afin de pouvoir préparer utilement ses moyens de défense et être, ensuite, entendue par la commission consultative d'agrément des entreprises titres-services.

Un ultime délai est, ainsi, laissé à la requérante jusqu'au 14 mai 2018.

5. Par un courrier du 24 avril 2018, la commission consultative d'agrément des entreprises titres-services invite la requérante à se présenter pour être entendue en ses moyens de défense. Cette lettre précise notamment ce qui suit :
" [...]

Ce 13 avril 2018, la Direction des Emplois de Proximité du Département de l'Emploi et de la Formation professionnelle (DGO6-SPW) a saisi la Commission consultative d'agrément des entreprises titres-services d'une demande d'avis au sujet de l'entreprise BSA SOS MÉNAGE, cette demande faisant suite à un rapport d'inspection défavorable.

Conformément aux articles 2^{ter}, § 1^{er}, 2^{septies}, § 2 et 2^{octies}, § 2, de l'arrêté royal, la Commission a notamment pour mission de rendre des avis concernant le retrait d'agrément d'une entreprise qui ne satisfait plus aux conditions prévues à l'article 2, § 2, alinéas 1^{er} et 2 de la loi.

Suite à un premier examen de votre dossier ce 23 avril 2018, la Commission a décidé de vous auditionner au sujet des infractions relevées par l'administration, celles-ci étant explicitées dans le courrier qui vous a été adressé le 4 avril 2018 par la Direction des Emplois de Proximité du SPW (courrier en annexe). [...]

[...]".

6. Par un courrier du 11 mai 2018, le conseil de la requérante transmet ses moyens de défense qui sont libellés comme suit :
" [...]

Je vais donc me permettre de répondre à votre courrier en reprenant chacun des points visés dans celui-ci et en y joignant, en annexe, différentes pièces également inventoriées.

Je vous remercie donc de bien vouloir tenir compte de ce qui suit :

1. En ce qui concerne le point 1 - Violation de l'article 2^{quater}, § 4, alinéa 1^{er}, 15° AR du 12.12.2001

Il est inexact de prétendre que ma cliente ne disposerait pas d'un système d'enregistrement pour la période du 01.01.2016 au 12.08.2016 inclus.

Tout d'abord, pour rappel, ma cliente n'a effectivement pas été en mesure de pouvoir faire état du traçage pour la division de Couillet eu égard au vol du matériel informatique qui est survenu.

Je me réfère à cet égard à l'annexe 1 qui reprend, outre le procès-verbal de constitution de partie civile à l'égard de Madame [M.], la plainte elle-même, qui confirme bien le vol du matériel informatique (page 2). (annexe 1)

Cette plainte a été déposée le 2 septembre 2016, soit *in tempore no suspecto*.

Ma cliente est donc dans une situation exceptionnelle puisque liée au vol de ce matériel informatique.

Par contre, il est étonnant de constater que le contrôleur ne fait pas référence au traçage des travailleuses pour la division de ma cliente située à Presles.

2. Violation de l'article 3 alinéa 1 de la loi du 20.07.2001 et de l'article 6, § 1^{er} et §§ 4 et 5 AR du 12.12.2001

Ma cliente précise qu'il n'y a aucune violation aux dispositions légales précitées.

Elle n'est en possession d'aucune audition de ces travailleuses.

Il y a donc une violation des droits de la défense en ce que ma cliente n'a pas accès à ces auditions.

Ma cliente précise également que 79 titres-services dont 10 titres-services pré-signés sans date, résultent de ce que ceux-ci ont été attribués à une cliente qui avait un retard de paiement en repassage.

Ma cliente transmet à cet égard l'annexe 2 qui reprend le livre complet de repassage pour les années 2016 et 2017. (annexe 2)

3. Violation de l'article 2^{quater}, § 4, alinéa 1^{er}, 18° AR 12.12.2001

Ma cliente tient à souligner, tout d'abord, qu'en date du 12 août 2016, elle a fait l'objet d'un contrôle sans que le contrôle en question ne se soit identifié. (annexe 6)

Il est à remarquer qu'à ce moment là, il n'y a eu aucune remarque de la part du contrôleur sur les différents livres alors même que les trimestres concernés, soit les 1^{er} et 2^{ème} trimestres 2016 étaient déjà connus et disponibles pour vérification à cet époque.

Il est donc curieux de constater que, plus de deux années après, une remarque soit faite sur ces périodes.

Ma cliente remet également en annexe 3, l'ensemble des données des travailleuses ainsi que des titres-services pour la division 2016 concernant les 1^{er} et 2^{ème} trimestres 2016.

Pour le 1^{er} trimestre 2016, ma cliente a payé 10.917 titres.

Or, apparemment, le contrôle remarque que 9.050 titres ont été payés.

Pour le 2^{ème} trimestre 2016, ma cliente a payé 12.975 titres alors que le contrôleur remarque apparemment que 12.934 titres ont été rendus.

Le calcul est particulier et la différence est plus étonnante également pour le 1^{er} trimestre 2017.

Il est d'ailleurs à noter que le contrôleur a reconnu, en fin d'audition, qu'il s'était trompé dans le comptage des titres rendus par rapport aux heures prestées.

Ma cliente reprend ainsi en annexe 4 les différents comptes individuels pour l'année 2017.

En annexe 5, ma cliente joint également le tableau qui reprend effectivement le nombre de titres-services, soit 6.513 titres services et non pas 6.901 € titres-services.

Ma cliente conteste donc le calcul qui a pu être fait par le contrôleur, calcul entaché d'erreurs matérielles.

Une fois encore, comme ma cliente me l'a confirmé, le contrôleur lui-même a confirmé qu'il s'était trompé dans le calcul en question pour le 1^{er} trimestre 2017.

4. Violation de l'article 3, § 2, aliéna 1^{er} et de l'article 6bis AR du 12.12.2001

Dans le cadre de cette prévention, ma cliente a précisé auprès du contrôleur, qu'il disposait d'un compte courant en sa faveur à l'égard de la SPRL BSA SOS MÉNAGE en ce que la société lui restait redevable d'importants montants faits à titre d'avance.

Il s'agissait donc d'une manière pour rembourser cette avance dans le chef de la SPRL BSA SOS MÉNAGE, ce qui est parfaitement compatible avec les règles de fonctionnement des sociétés privées à responsabilité limitée.

5. Violation de l'article 2 alinéa 2 et article 2quater § 4 alinéa 1^{er} AR du 12.12.2001

Aucun usage de faux titres-services ne peut être reproché à la SPRL BSA SOS MÉNAGE.

Ma cliente n'est pas en mesure d'éditer des titres-services.

Elle suppose que l'employée de l'époque a inversé les cachets de la SPRL AC CLEAN durant les premiers jours de la reprise.

Il est d'ailleurs à noter que, une fois encore, la personne responsable de cette problématique est Madame [M.], pour laquelle une instruction pénale est en cours.

Ma cliente explique que d'après ce que Madame [M.] a exposé, cette problématique concernerait quelques jours juste après la reprise de la SPRL AC CLEAN au mois de février 2016, Madame [M.] ayant agi, d'après elle, en parfaite

bonne foi et s'étant tout simplement trompée entre les cachets des différentes sociétés.

Il n'y a donc aucune intention à cet égard de manipuler le système de titres-services.

Je tenais à vous apporter ces quelques éléments et reste à votre entière disposition si vous souhaitez de plus amples précisions.

[...]".

7. Par un courrier du 16 juillet 2018, réceptionné le 18 juillet 2018, la partie adverse notifie à la requérante sa décision du 4 juillet 2018 de retrait immédiat de l'agrément.

Cet arrêté ministériel constitue l'acte attaqué.

IV. Conditions de la suspension d'extrême urgence

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision. Le paragraphe 4 de ce même article vise l'hypothèse d'un recours en suspension d'extrême urgence qui doit indiquer en quoi le traitement de l'affaire est incompatible avec le délai de traitement de la demande de suspension visée au paragraphe 1^{er}.

V. Exposé de l'extrême urgence

V.1. Thèses des parties

a) La requête

La requérante expose que l'extrême urgence est établie en indiquant tout d'abord les éléments suivants :

- avec une entrée en vigueur au jour de la signature de l'acte attaqué, soit le 4 juillet 2018, il faut nécessairement en déduire que le péril engendré est d'actualité immédiate;
- au jour où elle a réceptionné l'acte attaqué, soit le 18 juillet 2018, son agrément titres-services était déjà retiré. Or, dans l'intervalle, elle s'est engagée auprès de nombreux utilisateurs pour assurer des prestations titres-services telles que celles autorisées par son agrément. Elle produit, ainsi, les plannings récapitulatifs des heures des travailleuses pour le mois de juillet 2018. Ceux-ci prévoient plus de

deux mille quatre cents heures auprès de nombreux clients qu'elle ne pourra satisfaire;

- sans la suspension en extrême urgence de l'acte attaqué, ou, en d'autres termes, si la demande devait être traitée selon la voie de la suspension ordinaire, il est clair que la continuité de son activité - exclusivement basée sur cet agrément - serait gravement menacée. En effet, ses activités sont nécessairement subordonnées à l'agrément dont elle est actuellement privée.
- son actuelle clientèle l'a choisie parce qu'elle ne fonctionne que par le biais de l'utilisation de titres-services. Si elle proposait des services de nettoyage et d'aide-ménagère hors titres-services, cela ne fonctionnerait certainement pas avec le même type de clientèle compte-tenu de la différence en terme de coût et d'avantage fiscal.

Elle indique ensuite que son préjudice est multiple en précisant les éléments suivants :

- "le préjudice financier : avec ses nombreuses travailleuses, la requérante dispose d'une vaste clientèle qu'elle est actuellement dans l'impossibilité de satisfaire". Elle renvoie, à cet égard, aux plannings récapitulatifs des heures de travailleuses pour le mois de juillet 2018. Elle en déduit que le retrait d'agrément risque d'entraîner des conséquences irréversibles pour son existence et considère qu'elle ne peut se permettre d'attendre l'issue d'une procédure de suspension ordinaire qui amènerait la perte de toute sa clientèle et la fin de son activité;
- "le préjudice moral et l'atteinte à la réputation". Elle estime évident que le traitement de l'affaire suivant une demande de suspension ordinaire amènerait de lourdes conséquences quant à l'atteinte à sa réputation vis-à-vis de sa clientèle.

Enfin, elle écrit qu'il ne saurait être contesté qu'elle a fait preuve de diligence en saisissant le Conseil d'État cinq jours seulement après que l'acte attaqué lui a été notifié, le 18 juillet 2018.

b) La note d'observations de la partie adverse

La partie adverse constate tout d'abord que la requérante se contente d'invoquer des considérations générales sans les étayer par des documents probants. Elle estime que les pertes financières alléguées ne constituent pas un inconvénient irréversible et que la requérante pourra, le cas échéant, solliciter la réparation de ce préjudice.

Elle estime ensuite que le risque allégué par la requérante quant à son existence même, dans la mesure où toutes ses activités seraient subordonnées à l'agrément retiré, n'est pas plus étayé. Elle ajoute que seul l'agrément de la

requérante est retiré de sorte que celle-ci n'est pas empêchée de poursuivre ses activités, mais sans plus pouvoir recourir au système de paiement par titres-services. À nouveau, elle soutient que l'affirmation par la requérante qu'elle perdra sa clientèle, justement attachée au système des titres-services, n'est pas appuyée par des preuves concrètes.

Par ailleurs, selon elle, l'urgence est démentie par la circonstance que la requérante a la possibilité d'introduire une nouvelle demande d'agrément.

Enfin, quant au préjudice moral et à l'atteinte à la réputation, elle constate qu'il n'est pas plus étayé et qu'il pourra être, le cas échéant, adéquatement réparé par un arrêt d'annulation.

V.2. Examen

Il résulte du rapport final de l'inspection sociale que la requérante est une "entreprise exclusivement titres-services", dont, par conséquent, la source quasi-exclusive de son financement provient du remboursement des titres-services. Il est permis dès lors de considérer que le retrait de son agrément entraînera, pour la requérante, des difficultés financières telles que sa survie sera mise en péril, d'autant que des prestations ont été effectuées pendant la période écoulée entre l'entrée en vigueur du retrait et sa notification effective.

En outre, il n'est pas établi qu'une nouvelle demande d'agrément pourra aboutir avant que ces conséquences ne deviennent irréversibles.

En conclusion, la requérante justifie ainsi à suffisance le recours à la procédure d'extrême urgence, ayant, par ailleurs, fait toute diligence pour saisir le Conseil d'État.

VI. Premier moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

a) La requête

La requérante prend un premier moyen de la violation "des principes généraux de bonne administration, du principe général de droit du raisonnable, du principe de proportionnalité et de l'erreur manifeste d'appréciation".

Elle reproche à la partie adverse d'avoir retiré avec effet immédiat son agrément "avec de lourdes conséquences pour la continuité et la pérennité de son activité" alors que les constatations opérées, les circonstances particulières de son cas d'espèce et son comportement ne justifient pas pareille mesure.

Elle rappelle que toute mesure doit être proportionnée aux faits de l'espèce et ne pas être entachée d'une erreur manifeste d'appréciation.

Dans une première branche, elle soutient que la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation en décidant de poursuivre la procédure enclenchée par son administration et de retirer avec effet immédiat l'agrément alors qu'elle lui a signalé qu'une plainte avec constitution de partie civile avait été déposée le 2 septembre 2016 à l'encontre de l'une de ses travailleuses du site de Couillet, J. M., laquelle est l'auteur des trois infractions majeures reprochées à la requérante. Elle rappelle que cette personne était une employée de la société AC CLEAN Titres-Services (site de Couillet) et qu'elle a poursuivi ses fonctions lors de la reprise de l'activité par la requérante, le 1^{er} février 2016; que, cependant, celle-ci a dû constater les agissements intolérables et pénalement répréhensibles de cette personne.

Elle précise ainsi que cette employée a notamment commis les infractions suivantes :

- réaliser de nombreux faux qui consistaient, par exemple, à augmenter de manière totalement incroyable les prestations des travailleuses - ce qui correspond à la troisième violation vantée par la partie adverse;
- voler du matériel informatique qui se trouvait sur le site de Couillet dont l'ordinateur où figuraient les enregistrements des activités titres-services pour la période du 1^{er} janvier 2016 au 12 août 2016 - ce qui correspond à la première violation vantée par la partie adverse;
- continuer à apposer l'ancien cachet de la société AC CLEAN sur un certain nombre de titres-services alors que celle-ci n'a plus aucune activité dans la mesure où elle a été déclarée en faillite depuis avril 2016 - ce qui correspond à la cinquième violation vantée par la partie adverse.

Elle ajoute que l'instruction de sa plainte est actuellement toujours en cours.

Elle en déduit que, compte tenu de ces circonstances très particulières qui sont survenues *in tempore non suspecto*, la prudence imposait à la partie adverse de surseoir à statuer quant au retrait de son agrément ou, à tout le moins, d'utiliser la faculté de l'article 2^{septies} de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 concernant les titres-services, qui lui permettait de procéder "au retrait avec sursis de l'agrément ou

encore de surseoir à l'entrée en vigueur du retrait de l'agrément". Elle constate que ces possibilités lui auraient permis d'attendre la clôture de l'instruction et d'apporter les résultats de l'instruction, soit la preuve que l'imputabilité des première, troisième et cinquième violations vantées revient à son employée et non à la requérante.

Elle fait valoir que l'attitude fautive d'une seule travailleuse ne peut justifier le retrait d'un agrément avec effet immédiat et les conséquences désastreuses qui s'en suivent pour la société requérante.

Si elle admet que la partie adverse n'est, en soi, pas obligée de surseoir à statuer jusqu'à ce que la juridiction répressive se soit définitivement prononcée, elle rappelle toutefois qu'il n'est pas manifestement déraisonnable d'attendre l'issue de la procédure pénale lorsque celle-ci aura forcément une incidence non négligeable sur la hauteur de la sanction (retrait avec sursis, retrait immédiat ou retrait d'office ou maintien de l'agrément).

Dans une seconde branche, elle expose que la décision adoptée n'apparaît pas comme proportionnée au regard des moyens de défense qu'elle a exposés.

Elle rappelle que, suivant le prescrit de l'article 20cties de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 précité, la sanction du retrait immédiat d'un agrément est réservée aux manquements conséquents qui amènent la partie adverse à douter sérieusement de la bonne foi de l'entreprise bénéficiaire de l'agrément.

En l'espèce, elle estime qu'une majeure partie des infractions ne lui sont pas imputables et que les deux infractions restantes ne sont pas suffisamment significatives et ne permettent manifestement pas de douter de sa bonne foi pour justifier la sanction majeure du retrait immédiat de l'agrément.

Elle ajoute qu'à considérer même qu'il faille prendre en considération l'ensemble des cinq infractions retenues, elle a apporté à suffisance la preuve de sa bonne foi ne justifiant pas une telle sanction.

Quant à la première infraction - violation de l'article 2quater, § 4, alinéa 1^{er}, 15°, de l'arrêté royal du 12 décembre 2001, précité elle indique ce qui suit :

" [...] il est inexact de prétendre que la requérante ne disposerait pas d'un système d'enregistrement pour la période du 1^{er} janvier 2016 au 12 août 2016 inclus.

Elle dispose de tels systèmes d'enregistrement. Cependant, la requérante n'a effectivement pas été en mesure de pouvoir faire état du traçage pour la division

de COUILLET eu égard au vol du matériel informatique commis par Madame [J. M.].

La partie adverse devait, donc, considérer la situation exceptionnelle de la requérante puisque liée au vol de ce matériel informatique.

Par contre, la requérante a signalé à l'inspecteur social que le système d'enregistrement et le traçage sont effectivement disponibles et peuvent faire l'objet d'un contrôle pour le site de PRESLES.

La partie adverse n'y a, toutefois, absolument pas égard ...".

Quant à la deuxième infraction - violation de l'article 3 alinéa 1^{er}, de la loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité et de l'article 6, § 1^{er} et §§ 4 et 5 de l'arrêté royal précité du 12 décembre 2001, elle la conteste dans les termes suivants :

" Il s'avère qu'aucune travailleuse n'a été entendue par l'inspection et que d'ailleurs, la partie adverse demeure en défaut de produire une quelconque audition.

Du reste, la requérante a précisé que les 10 titres-services pré-signés sans date litigieux résultent de ce que ceux-ci ont été attribués à une cliente qui avait un retard de paiement en repassage.

Il s'agit d'un cas très isolé compte tenu que la requérante brasse plus de 60.000 titres-services par an.

La partie adverse est en possession du livre complet de repassage pour les années 2016 et 2017 et n'y a relevé aucune inexactitude".

Quant à la troisième infraction - violation de l'article 2^{quater}, § 4, alinéa 1^{er}, 18°, de l'arrêté royal du 12 décembre 2001, elle signale qu'en date du 12 août 2016, elle a fait l'objet d'un contrôle sans qu'aucune remarque de la part de l'inspecteur social sur les différents livres ne soit émise et ce, alors même que les trimestres litigieux, soit les premier et deuxième trimestres 2016, étaient déjà connus et disponibles pour vérification à cette époque. Elle s'étonne donc que, plus de deux années après, une remarque soit faite sur ces périodes.

Elle expose que la partie adverse est en possession de l'ensemble des données des travailleuses ainsi que des titres-services pour la division 2016 concernant les premier et deuxième trimestres 2016 et qu'il en ressort que, pour le premier trimestre 2016, elle a payé neuf mille cinquante titres pour six mille deux cent soixante heures et que, pour le deuxième trimestre 2016, elle a payé douze mille neuf cent trente-quatre titres pour six mille six cent quatre-vingt-huit heures. Selon elle, à la suite de la falsification des relevés et enregistrements par J. M., elle a payé plus de quatre mille heures qui ne sont pas couvertes par des titres-services. Elle conclut que la matérialité de ces faits est totalement imputable à cette dame.

Elle rappelle qu'afin de régulariser cette situation dans les plus brefs délais, son gérant a informé l'administration de la partie adverse par un courrier électronique du 5 juillet 2018 des précisions suivantes :

" [...]

Après une réunion du conseil d'administration sur le problème des différences constatées entre les titres-services remis durant les 2 premiers trimestres 2016 et les heures prestées, j'ai le plaisir de vous faire part que suite au litige engagé avec M^{elle} [M.], les DMFA vont être réintroduites et les heures des travailleurs vont être rectifiées à leur juste valeur.

Les prévisions sont les suivantes :

1^{er} trimestre 2016 - rectification d'environ 2.700 heures
2^{ème} trimestre 2016 - rectification d'environ 6.700 heures.

Je vous rappelle que la société BSA s'estime lésée à hauteur de 4.000 heures payées non couvertes par des titres services.

[...]"

Elle constate que, malgré la régularisation de la situation qui ne lui est pas imputable, la partie adverse a, de manière disproportionnée, considéré l'infraction établie.

Quant à la quatrième infraction - violation de l'article 3, § 2, alinéa 1^{er} et de l'article 6bis de l'arrêté royal du 12 décembre 2001, elle fait état des éléments suivants :

- elle a précisé auprès de l'inspecteur que le gérant disposait d'un compte courant en sa faveur à l'égard de la SPRL BSA SOS MÉNAGE en ce que la société lui restait redevable d'importants montants faits à titre d'avance;
- il s'agissait donc d'une manière pour rembourser cette avance dans le chef de la SPRL BSA SOS MÉNAGE, ce qui est parfaitement compatible avec les règles de fonctionnement des sociétés privées à responsabilité limitée.

Quant à la cinquième infraction - violation de l'article 2, alinéa 2, et article 2quater, § 4, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 12 décembre 2001, elle soutient qu'aucun usage de faux titres-services ne peut être reproché à la SPRL BSA SOS MÉNAGE, celle-ci n'étant pas en mesure d'éditer des titres-services.

Elle écrit qu'en réalité, J. M. a apposé les cachets de la SPRL AC CLEAN durant les premiers jours de la reprise, celle-ci affirmant avoir agi en parfaite bonne foi et s'étant tout simplement trompée entre les cachets des différentes sociétés.

Elle conclut que, compte tenu de l'ensemble de ces justifications et explications, l'acte attaqué qui retire avec effet immédiat l'agrément est déraisonnable et disproportionné et la partie adverse commet une erreur manifeste d'appréciation.

VI.2. Examen

Tout d'abord, il y a lieu de rappeler que le principe de proportionnalité requiert qu'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les motifs de fait fondant un acte administratif et la mesure choisie.

Il n'appartient cependant pas au juge de l'excès de pouvoir de substituer son appréciation des faits ou de l'opportunité d'une décision à celle de l'autorité administrative. Il lui revient seulement de censurer, sur recours, l'erreur manifeste d'appréciation que pourrait avoir commise cette autorité. L'erreur manifeste d'appréciation est une erreur qui est incompréhensible et qu'aucune autre autorité administrative placée dans les mêmes circonstances n'aurait commise. Tout doute doit être exclu.

Ensuite, l'article 2^{quater}, § 4, alinéa 1^{er}, 1^o, 15^o et 18^o de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 concernant les titres-services est rédigé comme suit :

" § 4. Les conditions supplémentaires visées à l'article 2, § 2, alinéa 2, de la loi sont les suivantes :

1^o l'entreprise s'engage à ne pas faire effectuer les travaux ou services financés par les titres-services en sous-traitance par une autre entreprise ou tout autre organisme;

[...]

15^o L'entreprise s'engage à organiser l'enregistrement des activités titres-services de manière telle qu'on puisse vérifier exactement la relation entre les prestations mensuelles de chaque travailleur titres-services individuel, l'utilisateur et les titres-services correspondants;

[...]

18^o L'entreprise s'engage à ce que le nombre d'heures de travail prestées par des travailleurs avec un contrat de travail titres-services déclaré à l'ONSS par trimestre soit au moins égal au nombre des titres-services transmis à la société émettrice aux fins de remboursement pour des prestations effectuées dans la même période.

[...]".

L'article 2^{octies}, § 1^{er}, du même arrêté est rédigé comme suit :

" § 1^{er}. Le Ministre de l'Emploi, après avis de la Commission, peut procéder au retrait immédiat de l'agrément d'une entreprise qui ne satisfait plus aux conditions prévues à l'article 2, § 2, alinéas 1^{er}, 2 et 3, de la loi.

Le Ministre procédera notamment au retrait immédiat :

- en cas de récidive;
- lorsque le manquement de l'entreprise est à ce point caractérisé que la bonne foi de l'entreprise peut être sérieusement mise en doute;
- lorsque l'entreprise ne satisfait pas à la condition prévue à l'article 2^{quater}, § 4, alinéa 1^{er}, 17^o".

L'article 3, § 2, alinéa 1^{er}, du même arrêté est rédigé comme suit :

- " § 2. L'utilisateur qui souhaite acquérir des titres-services, transmet, par virement ou par versement, le prix d'acquisition par titre-service à la société émettrice des titres-services. Le prix d'acquisition s'élève à 9 EUR pour les premiers 400 titres-services acquis par année civile et s'élève à 10 EUR pour chaque titre-service dépassant l'acquisition de 400 titres-services par année civile. Ce titre-service peut seulement être utilisé pour rémunérer le temps de travail presté. La commande doit concerner un minimum de 10 titres-services. Le titre-service a, pour l'utilisateur, une durée de validité jusqu'à la fin du huitième mois qui suit le mois de son émission".

Les articles 6, §§ 1^{er}, 4 et 5, et 6^{bis} du même arrêté sont rédigés comme suit :

- " Art. 6.§ 1^{er}. Par heure de travail accomplie, l'utilisateur remet au travailleur un titre-service papier, qu'il a daté et signé, ou il valide électroniquement un titre-service électronique.

Ce titre-service est remis ou validé électroniquement au moment où les travaux et services de proximité sont effectués et en tout cas dans les douze mois suivant la date de la prestation.

[...]

§ 4. L'entreprise agréée refuse le ou les titres-services de l'utilisateur si les travaux et services de proximité ne sont pas encore effectués.

§ 5. L'entreprise agréée groupe des prestations de moins d'une heure pour le compte d'un seul utilisateur pour arriver à une heure de travail complète.

Art. 6^{bis}. Pour l'application de l'article 3, § 2, alinéa 1^{er} et de l'article 6, l'entreprise ne peut représenter l'utilisateur. L'entreprise ne peut pas non plus représenter le travailleur pour signer le titre-service".

La partie adverse motive la décision attaquée dans les termes suivants :

- " Considérant que l'entreprise ne dispose pas d'un système d'enregistrement pour la période du 01.01.2016 au 12.08.2016 inclus;

Que l'entreprise reconnaît, dans sa note de défense à destination de la Commission, ne pas être en mesure de produire l'enregistrement pour l'agence de Couillet tout en indiquant disposer de l'enregistrement pour l'agence de Presles;

Que l'entreprise avance que ledit tableau n'a pas été présenté à cause d'un vol imputé à une ancienne employée administrative, [J. M.];

Que l'entreprise produit un dépôt de plainte et une constitution de partie civile qu'elle a réalisés le 2 septembre 2016 à l'encontre de [J. M.] du chef de faux et usage de faux, d'abus de confiance, de détournement et de vol;

Que l'entreprise indique avoir régularisé la situation;

Que pour obtenir et conserver un agrément en matière de titres-services, une entreprise doit s'engager à respecter les obligations fixées par la loi du 20 juillet 2001 et par l'arrêté royal du 12 décembre 2001. S'il est démontré qu'une entreprise agréée n'a pas respecté certains de ses engagements, l'agrément qui lui avait été octroyé peut lui être retiré, immédiatement ou avec sursis, même si elle affirme avoir depuis lors régularisé la situation infractionnelle;

Que l'obligation d'enregistrer l'ensemble des travaux ou services de proximité pèse sur l'entreprise agréée; que c'est sur elle que repose la responsabilité de tenir cet enregistrement et ce, même si elle confie l'exécution cette mission à un tiers ou à l'un de ses travailleurs;

Que c'est elle qui recrute les travailleurs en vertu d'un contrat de travail selon lequel il existe un lien de subordination entre l'entreprise agréée et ses travailleurs qui sont sous son autorité et sa surveillance;

Que dès lors, sans préjuger de l'issue de la procédure pénale engagée par l'entreprise agréée à l'encontre de [J. M.], à supposer même que les faits soient établis, ils ne peuvent être invoqués par l'entreprise pour échapper à sa responsabilité;

Considérant qu'un titre-service ne peut être remis que pour une heure de travail accomplie que l'entreprise agréée doit refuser le titre-service si les travaux n'ont pas encore été effectués;

Qu'il a été constaté par les inspecteurs sociaux, lors du contrôle, la présence de 79 titres-services déjà dont dix étaient signés alors qu'ils ne contenaient aucune date de prestation;

Que cette constatation est corroborée par le témoignage des travailleurs qui déclarent recevoir de leur employeur les titres-services déjà signés et complétés; Que la divulgation de ces auditions porterait atteinte à la recherche ou à la poursuite de faits punissables, à la vie privée des personnes interrogées et concernerait un avis ou une opinion communiquée librement et à titre confidentiel à l'autorité; que la substantifique moelle de ces auditions a été communiquée à l'entreprise agréée, de même que le rapport d'inspection;

Que l'entreprise indique, dans sa note de défense à destination de la Commission, que les titres-services ont été attribués à une cliente qui avait un retard de paiement en repassage;

Que l'entreprise produit un livre de repassage pour les années 2016 et 2017;

Qu'un recensement des activités de repassage n'indique rien du moment où les titres-services ont été effectivement perçus;

Que la perception anticipée de titres-services ainsi que la représentation de l'utilisateur pour l'apposition des dates est strictement interdite;

Considérant que, sur la période contrôlée qui va du 1^{er} trimestre 2016 au 2^e trimestre 2017, il a été constaté que le nombre de titres-services remis était supérieur au nombre d'heures de travail déclarées;

Que pour le 1^{er} trimestre 2016, 9050 titres-services ont été remis pour 6260 heures de travail déclarées, ce qui représente un dépassement de 2790 titres-services;

Que pour le 2^e trimestre 2016, 12934 titres-services ont été remis pour 6688 heures de travail déclarées, ce qui représente un dépassement de 6246 titres-services;

Que dans sa note de défense, l'entreprise invoque un contrôle précédent du 17 août 2016 dans lequel l'infraction n'avait pas été identifiée;

Que le contrôle en question portait sur la réglementation relative au chômage économique et non à la réglementation des titres-services, pour laquelle l'autorité fédérale n'est plus compétente depuis le 1^{er} janvier 2016;

Que dans sa note de défense, l'entreprise conteste la différence entre le nombre de titres-services remis à la société émettrice et le nombre d'heures de travail déclarées au motif que l'inspecteur aurait commis une erreur dans le calcul relatif au 1^{er} trimestre 2017;

Que cette erreur a été corrigée puisque le rapport d'inspection ne mentionne aucun dépassement pour ce trimestre;

Que lors de l'audition devant la commission, l'entreprise reconnaît que, pour les deux premiers trimestres de l'année 2016, le nombre de titres-services remis dépasse largement le nombre d'heures de prestations (dépassement d'environ 4000 heures). Elle impute ce dépassement à la négligence d'une ancienne travailleuse administrative qui aurait enregistré beaucoup plus de prestation que de titres-services réellement perçus;

Que la comparaison réalisée par l'Inspection sociale porte sur le nombre de titres-services payés par la société émettrice et donc sur le nombre de titres-services réellement perçus;

Que pour les motifs déjà exposés, c'est sur l'entreprise agréée que repose la responsabilité de remettre un nombre de titres-services ne dépassant pas le nombre d'heures de prestations déclarées et ce, même si elle confie l'exécution cette mission à un tiers ou à l'un de ses travailleurs;

Que l'infraction est donc établie;

Considérant qu'il a été constaté que des titres-services avaient été commandés via le compte bancaire de l'entreprise;

Que l'entreprise explique cette pratique par le remboursement d'une avance faite à l'entreprise par le gérant de l'époque. L'achat de titres-services par l'entreprise sert alors de remboursement;

Que le compte bancaire de l'entreprise ne peut être utilisé pour l'achat de titres-services pour le compte de clients, quand bien même le client serait le gérant de l'entreprise. Les sommes dues par l'entreprise ne pouvaient être remboursées par l'achat de titres-services pour le compte du gérant;

Considérant que l'entreprise a remis des titres-services pour des prestations réalisées par une autre entreprise;

Que cette infraction est d'autant plus grave qu'elle a été réalisée par l'usage de faux titres-services, les titres-services ayant été maquillés pour porter le nom de l'entreprise;

Que l'entreprise indique, dans sa note de défense à destination de la Commission, qu'une ancienne travailleuse aurait commis une négligence dans l'apposition de cachets sur les titres-services;

Que pour les motifs déjà exposés, c'est sur l'entreprise agréée que repose la responsabilité de ne pas sous-traiter les travaux ou services de proximité et ce, même si elle confie l'exécution cette mission à un tiers ou à l'un de ses travailleurs;

Considérant qu'il ressort de l'ensemble des manquements relevés que l'entreprise a fait preuve, à tout le moins, de légèreté dans la mise en œuvre de l'activité «titres-services»;

Qu'en égard à la gravité des manquements constatés, l'entreprise ne peut se défausser de son entière responsabilité sur les épaules d'une seule travailleuse.

[...]".

La décision attaquée se fonde ainsi sur cinq manquements aux dispositions précitées constatées dans le chef de la société requérante pour décider du retrait immédiat de l'agrément, en application de l'article 2octies, précité.

Première branche

La requérante fait grief à la partie adverse de ne pas avoir fait usage de l'article 2septies de l'arrêté royal précité, qui lui aurait permis, expose-t-elle, d'attendre les résultats de l'instruction de sa plainte à l'encontre de son employée qu'elle estime responsable de trois manquements reprochés.

Cette disposition est rédigée comme suit :

" § 1^{er}. Le Ministre de l'Emploi, après avis de la Commission, peut procéder au retrait avec sursis de l'agrément d'une entreprise qui ne satisfait plus aux conditions prévues à l'article 2, § 2, alinéas 1^{er}, 2 et 3, de la loi.

§ 2. L'Administration informe le Ministre de l'Emploi et la Commission du fait qu'une entreprise agréée ne remplit plus une ou plusieurs des conditions prévues à l'article 2, § 2, alinéas 1^{er}, 2 et 3, de la loi.

Dans un délai de deux mois à dater de cette information, la Commission rend un avis au Ministre de l'Emploi qui décide.

À défaut d'avis rendu dans le délai visé à l'alinéa précédent, il n'est plus requis et l'Administration transmet pour décision le dossier au Ministre de l'Emploi.

L'Administration notifie la décision du Ministre de l'Emploi à l'entreprise concernée. L'Administration communique également une copie de cette décision à la Commission.

§ 3. Le Ministre de l'Emploi peut surseoir à l'entrée en vigueur du retrait de l'agrément pour une période de maximum six mois.

Le Ministre de l'Emploi peut lever le retrait avec sursis, après avis d'urgence de la Commission, lorsque l'entreprise apporte la preuve du respect de l'ensemble des conditions prévues à l'article 2, § 2, alinéas 1^{er}, 2 et 3, de la loi.

L'entreprise adresse la preuve prévue à l'alinéa précédent à l'Administration au plus tard deux mois avant l'expiration de la période de sursis.

§ 4. Pour l'application de cet article on entend par le Ministre de l'Emploi, le Ministre de l'Emploi ou le fonctionnaire délégué de l'Administration qu'il désigne".

Outre que cette disposition ne contient pas d'obligation à l'égard du ministre, son troisième paragraphe prévoit que la période de sursis, éventuellement prononcée, ne peut dépasser six mois. Or il n'est pas établi que l'instruction de la plainte de la société requérante aura abouti dans un tel délai.

En tout état de cause, seuls trois manquements sur les cinq constatés concernent, selon les affirmations de la requérante, l'employée à l'encontre de laquelle la plainte a été déposée.

Par ailleurs, quant à ces trois infractions, la partie adverse a considéré que les obligations concernées pèsent sur la seule entreprise agréée qui ne peut invoquer les faits commis par son employée, à les supposer établis, pour échapper à sa responsabilité.

En portant une telle appréciation, la partie adverse ne commet pas une erreur manifeste, les dispositions de la loi du 20 juillet 2001 et de l'arrêté royal du 12 décembre 2001, précités, visant bien l'entreprise agréée et non ses préposés. Une telle erreur est, en l'espèce, d'autant moins établie que la commission consultative d'agrément titres-services a donné, à l'unanimité, un avis dans le même sens.

Prima facie, la première branche du premier moyen n'est pas sérieuse.

Seconde branche

La requérante soutient que l'article 20cties, précité, réserve la sanction du retrait immédiat de l'agrément aux manquements conséquents qui amène la partie adverse à douter sérieusement de la bonne foi de l'entreprise bénéficiaire et que, compte tenu du fait que la majeure partie des infractions ne lui sont pas imputables, un tel constat ne pouvait être fait en l'espèce.

Tout d'abord, la disposition visée, précitée, indique que le ministre procédera au retrait immédiat de l'agrément "notamment" dans les hypothèses qu'elle cite. Le pouvoir d'appréciation dont le ministre est investi pour décider de ce qui justifie un retrait immédiat n'est donc pas limité à celles-ci.

Ensuite, ainsi qu'il a été constaté lors de l'examen de la première branche, la partie adverse a considéré, sans commettre d'erreur manifeste, que les trois manquements au sujet desquelles la requérante estime qu'ils sont le fait de son

employée sont néanmoins imputables à l'entreprise agréée qui doit exercer "son autorité et sa surveillance" sur ses travailleurs et ne peut invoquer les faits commis par ceux-ci pour échapper à sa responsabilité. Par ailleurs, la matérialité des faits constatés est établie par le rapport de l'inspection sociale et n'est pas contestée, comme telle, par la requérante.

Enfin, en ce qui concerne les deux autres manquements, la matérialité des faits est également établie. Ainsi, des titres-services déjà signés mais non datés ont bien été trouvés lors d'une inspection, et un achat de titres-services par l'entreprise agréée en faveur de son gérant a bien été effectué. Les moyens de défense invoqués par la société requérante sur ces deux points ont été examinés par la partie adverse qui ne les a pas jugés pertinents. À nouveau, la requérante reste en défaut de démontrer une erreur manifeste d'appréciation dans le chef de l'autorité administrative à cet égard.

Par conséquent, *prima facie*, la seconde branche du premier moyen n'est pas sérieuse.

VII. Second moyen

VII.1. Thèse de la partie requérante

a) La requête

La requérante prend un second moyen de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, principalement ses articles 2 et 3. Elle soutient que l'acte attaqué se basant sur l'avis unanime de retrait immédiat de l'agrément émis par la commission d'agrément le 6 juin 2018, celui-ci devait être reproduit dans l'acte attaqué, ou joint en annexe. Elle expose que cette absence ne lui permet pas d'avoir connaissance des considérants et motifs avancés par cette instance.

Elle rappelle que cette commission l'a entendue en ses moyens de défense le 28 mai 2018, et que plusieurs échanges sont intervenus lors de cette audition. Elle estime, par conséquent, qu'il lui est nécessaire d'avoir connaissance du contenu de l'avis pour connaître de manière précise le point de vue de la commission quant à ses moyens de défense.

Elle considère qu'il n'est pas contestable que cet avis fait partie intégrante de l'acte attaqué et que, par conséquent, il devait lui être communiqué, ce, d'autant plus qu'il s'agit d'un avis conforme.

VII.2. Examen

Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 précitée, tout acte administratif, au sens de l'article 1^{er}, doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. La motivation d'une décision doit être claire, complète, précise et adéquate afin de permettre aux intéressés de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce. Cette motivation doit en outre permettre au Conseil d'État de contrôler l'exactitude, l'admissibilité et la pertinence des motifs exprimés dans la décision. Les motifs exprimés dans un acte administratif doivent être exacts et reposer sur les éléments du dossier administratif. Celui-ci doit permettre de vérifier que les éléments retenus ne sont pas manifestement inexacts ou contraires à la réalité.

En l'espèce, la partie adverse détaille, dans sa décision attaquée, les infractions qu'elle retient à la charge de la société requérante et indique, pour chacune d'elles, les raisons pour lesquelles elle écarte les moyens de défense de cette dernière. Une telle motivation est suffisamment claire, complète et précise pour répondre au prescrit de la loi du 29 juillet 1991 visée au moyen.

Par ailleurs, l'avis conforme de la commission consultative d'agrément titres-services est bien joint au dossier administratif, de sorte que le Conseil d'État a pu vérifier que les motifs exprimés dans l'acte attaqué ne sont pas manifestement inexacts ou contraires à la réalité.

Enfin, la partie adverse n'était pas tenue de citer *in extenso* dans l'acte attaqué cet avis ou de joindre celui-ci en annexe dès lors qu'elle expose ses propres motifs, ceux-ci étant conformes à l'avis en question.

Le second moyen n'est, *prima facie*, pas sérieux.

L'une des conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut. La demande de suspension ne peut en conséquence être accueillie.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La demande de suspension d'extrême urgence est rejetée.

Article 2.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 3.

Conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État, le présent arrêt sera notifié par télécopieur aux parties n'ayant pas choisi la procédure électronique.

Article 4.

Les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure, sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre des vacations, le trente juillet deux mille dix-huit, par :

Anne-Françoise BOLLY,
Florence VAN HOVE,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence VAN HOVE.

Anne-Françoise BOLLY.