

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 244.616 du 24 mai 2019

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 s.p.r.l. 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, notifiée par courrier du 16 juillet 2018, réceptionné le 18 juillet 2018, par laquelle la partie adverse a décidé de retirer, avec effet immédiat, l'agrément n° 03096 accordé à la requérante 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

Un arrêt n° 242.161 du 30 juillet 2018 a rejeté, selon la procédure d'extrême urgence, la suspension de l'exécution de l'acte attaqué et a réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

Par un courrier du 21 août 2018, la partie requérante a demandé la poursuite de la procédure.

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

M. Luc DONNAY, alors premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé une communication le 22 janvier 2019 sur la base de l'article 11/4 du règlement général de procédure.

Cette communication a été notifiée aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 24 avril 2019, l'affaire a été fixée à l'audience publique du 21 mai 2019 à 9 heures 30.

M^{me} Pascale VANDERNACHT, président de chambre, a fait rapport.

M^e Khalid ERMILATE, *loco* M^e Clara DECUYPER, avocat, comparaisant pour la partie requérante et M^e JULIE PATERNOSTRE, *loco* M^e Pierre JOASSART, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Laurent JANS, premier auditeur, 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

Les faits ont été exposés dans l'arrêt n° 242.161 du 30 juillet 2018. Il y a lieu de s'y référer.

IV. Mise en œuvre de l'article 11/4 du règlement général de procédure

Par une communication au greffe du 22 janvier 2019, l'auditeur rapporteur a décidé de ne pas déposer de rapport dès lors que la partie requérante n'a pas invoqué des éléments de nature à remettre en cause ce qui a été jugé par l'arrêt n° 242.161, précité. Il propose en conséquence de rejeter le recours en annulation et

de faire supporter les dépens en ce compris l'indemnité de procédure par la partie requérante.

V. Premier moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

La partie 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 qui lui sont reprochées. 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 lorsqu'elle a repris l'activité de ce site, le 1^{er} février 2016. Elle souligne cependant, qu'elle 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 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, ayant 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 2septies 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 celle-ci, dont la preuve que l'imputabilité des première, troisième et cinquième violations vantées revient à son employée et non à elle.

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 qu'elle est.

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 2octies 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, que les deux infractions restantes ne sont pas suffisamment

significatives et qu'elles 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 2^{quater}, § 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 du 12 décembre 2001, précité, 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, précité elle signale que, le 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 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^e 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, précité 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 s.p.r.l. 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 s.p.r.l. 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 2^{quater}, § 4, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 12 décembre 2001, précité elle soutient qu'aucun usage de faux titres-services ne peut lui être reproché, n'étant pas en mesure d'éditer des titres-services.

Elle écrit qu'en réalité, J.M. a apposé les cachets de la s.p.r.l. 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.

En réplique, à propos de la première branche, elle réitère ses arguments et fait valoir que la partie adverse aurait pu postposer l'entrée en vigueur du retrait de son agrément pendant la période de l'instruction pénale menée à l'encontre de J. M. dès lors que des infractions qui lui sont reprochées, trois au moins ont été commises par cette employée. Quant à la seconde branche, elle répète pour l'essentiel ses arguments et affirme qu'elle ne se retranche pas simplement derrière les agissements d'une travailleuse mais qu'en tout état de cause, elle n'a pas à supporter les conséquences des comportements infractionnels de celle-ci ni d'ailleurs les autres membres de son personnel.

Dans son dernier mémoire, elle s'en réfère à ses écrits antérieurs.

V.2. Appréciation

Dans son arrêt n° 242.161, précité le Conseil d'État a jugé ce qui suit :

"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.

XV - 3806 - 7/15

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. 6bis. 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 de 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 prestations 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 de 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 de 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 2octies, 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".

Dans ses derniers écrits de procédure, la partie requérante n'a pas apporté d'autres éléments que ceux qu'elle avait fait valoir lors de la procédure en suspension. Il n'y a dès lors pas lieu de se départir de l'arrêt en suspension et de confirmer les appréciations des moyens qui ont été faites. Le premier moyen n'est, en conséquence, pas fondé.

VI. Deuxième moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

La partie 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, comme l'acte attaqué se base sur l'avis unanime de retrait immédiat de l'agrément émis par la commission d'agrément le 6 juin 2018, cet avis 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, d'autant plus qu'il s'agit d'un avis conforme.

Dans son mémoire en réplique, elle souligne que si cet avis a été versé au dossier administratif, il n'empêche qu'il s'agit d'une motivation *a posteriori* qui ne peut combler la lacune dans l'acte attaqué.

Dans son dernier mémoire, elle s'en réfère à ses écrits antérieurs.

VI.2. Appréciation

Dans son arrêt n° 242.161, précité le Conseil d'État a jugé ce qui suit :

"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".

La partie requérante n'apporte pas d'autres éléments quant à ce second moyen dans ses écrits de procédure postérieurs à l'arrêt en suspension. Même si elle n'a pu prendre connaissance de l'avis de la commission consultative d'agrément des entreprises titres-services qu'en consultant le dossier administratif déposé dans le cadre de ce recours, elle n'indique cependant pas en quoi les motifs de cet avis ne seraient pas identiques à ceux qui ont été pris en considération par l'auteur de l'acte attaqué.

Il n'y a dès lors pas lieu de se départir de l'arrêt en suspension et de confirmer les appréciations des moyens qui ont été faites. En conséquence, le second moyen n'est pas fondé.

VII. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 840 euros, à la charge de la partie requérante. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 400 euros, la contribution de 40 euros et l'indemnité de procédure de 840 euros, accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre,
le vingt-quatre mai deux mille dix-neuf, par :

Pascale VANDERNACHT,
Diane DÉOM,
Nathalie VAN LAER,
Frédéric QUINTIN,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Frédéric QUINTIN

Pascale VANDERNACHT