

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.
LE PRÉSIDENT DE LA XV^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ
A R R Ê T

n° 244.822 du 18 juin 2019

A. 228.283/XV-4110

En cause : **la société privée à responsabilité limitée TOUTNET,**
ayant élu domicile chez
M^e Antoine CHOMÉ, avocat,
Dieweg 274
1180 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Marc UYTENDAELE et
Anne FEYT, avocats,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 4 juin 2019, la s.p.r.l. TOUTNET demande la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de "la décision du 15 mai 2019 du Vice-Président du Gouvernement wallon et Ministre de l'Économie, de l'Industrie, de la Recherche, de l'Innovation, du Numérique, de l'Emploi et de la Formation, aux termes de laquelle :

- « Est retiré avec effet immédiat l'agrément n° W04931 qui avait été accordé en date du 10 mars 2011 à l'entreprise TOUTNET, constituée sous la forme SPRL, ayant son siège social à Route de Charleroi 164/A, 7134 BINCHE, pour les activités suivantes :
- 1° Les activité à domicile : le nettoyage du domicile y compris les vitres, la lessive et le repassage, les petits travaux de couture occasionnels, la préparation de repas.
 - 2° Les activités hors du domicile de l'utilisateur : repassage hors domicile, transport accompagné de personnes à mobilité réduite, courses ménagères»".

II. Procédure

Par une ordonnance du 5 juin 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 13 juin 2019.

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

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

M^e Antoine CHOMÉ, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Anne FEYT, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Elisabeth WILLEMART, premier auditeur au Conseil d'État, 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 société active dans le secteur du nettoyage et de l'aide ménagère.

La gérante de la requérante est gérante de deux autres sociétés, la s.p.r.l. J-M HOFF SERVICES et la s.p.r.l. J-M HOFF SERVICES 2, également actives dans le même secteur.

Les trois sociétés ont un siège social. La société requérante a son siège social à 7134 Leval-Trahegnies, route de Charleroi 164A, la société J-M HOFF SERVICES à 7134 Leval-Trahegnies, route de Charleroi 164 et la société J-M HOFF SERVICES 2 à 7100 La Louvière, rue de l'Industrie 2.

Les sociétés J-M HOFF SERVICES et J-M HOFF SERVICES 2 accomplissent des prestations titres-services. La société requérante, quant à elle, accomplit des prestations titres-services, mais également des prestations hors titres-services.

Les trois sociétés possèdent les agréments titres-services suivants :

- | | |
|-------------------------------|---------------------|
| - La SPRL TOUTNET | Agrément n° W04931; |
| - La SPRL J-M HOFF SERVICES | Agrément n° W02482; |
| - La SPRL J-M HOFF SERVICES 2 | Agrément n° W03855. |

2. Il ressort de la requête que, dans le courant de l'année 2017, la s.p.r.l. J-M HOFF SERVICES a fait l'objet d'un contrôle diligenté par G. W., inspecteur social et qu'en février 2017, les paiements accomplis par Sodexo au profit d'une des sociétés précitées ont été gelés. Ce blocage a cependant rapidement été levé.

3. Au mois de mars 2018, les trois sociétés précitées font l'objet d'un nouveau contrôle qui donne lieu à trois rapports – un par société – établis le 17 juillet 2018 pour ce qui concerne la société TOUTNET, le 26 juillet 2018 pour ce qui concerne la société J-M HOFF SERVICES et le 28 septembre 2018 pour ce qui concerne la société J-M HOFF SERVICES 2.

4. Le 2 juillet 2018, la société TOUTNET fait encore l'objet d'un contrôle en soirée de la part de l'inspection sociale et du contrôle des lois sociales qui ont, à cette occasion, constaté qu'une travailleuse engagée par la société précitée, dans le cadre des titres-services, effectuait des prestations de nuit alors que cela est interdit dans le chef de ces travailleurs.

5. Le 18 janvier 2019, la partie adverse adresse à chaque société un courrier dans lequel elle énumère les manquements qui lui sont reprochés compte tenu du rapport dressé à son encontre et par lequel elle l'informe que le dossier allait être présenté à la commission consultative d'agrément des entreprises titres-services (ci-après commission titres-services).

6. Le 22 février 2019, chaque société adresse à la partie adverse un courrier dans lequel elle conteste les manquements qui lui sont reprochés.

7. Le 1^{er} avril 2019, la gérante des trois sociétés précitées est auditionnée par la commission titres-services ainsi que son conseil. Le même jour, la commission donne un avis distinct pour chacune des trois sociétés et propose le retrait immédiat de l'agrément de chaque société.

8. Le 15 mai 2019, la partie adverse adopte une décision à l'encontre de chacune des trois sociétés, par laquelle elle retire leur agrément titres-services. Le dispositif de la décision qui concerne la requérante est notamment rédigé comme suit :

" Article 1^{er}. Est retiré avec effet immédiat l'agrément n° W04931 qui avait été accordé en date du 10 mars 2011 à l'entreprise TOUTNET, constituée sous la forme SPRL, ayant son siège social à Route de Charleroi 164/A, 7134 BINCHE, pour les activités suivantes :

1° Les activité à domicile : le nettoyage du domicile y compris les vitres, la lessive et le repassage, les petits travaux de couture occasionnels, la préparation de repas.

2° Les activités hors du domicile de l'utilisateur : repassage hors domicile, transport accompagné de personnes à mobilité réduite, courses ménagères".

Il s'agit de l'acte attaqué qui a sorti ses effets le 25 mai 2019. Il a été notifié à la requérante par un courrier du 22 mai 2019.

IV. Demande de confidentialité pour certaines pièces du dossier administratif

IV.1. Thèses des parties

La partie adverse indique que certaines personnes qui ont été entendues par l'inspection sociale ont souhaité pouvoir bénéficier de l'anonymat, ce qu'elle a accepté. Elle souligne que la requérante n'a, ainsi, pas pu avoir accès à ces témoignages et a omis de les mentionner dans les différents rapports de contrôle.

Elle explique également que la requérante a été informée de la situation ainsi que des procédures à suivre dans le cadre du décret wallon du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'administration, pour éventuellement contester cette confidentialité, ce qu'elle n'a pas fait.

Sur la base de l'article 87, § 2, du règlement général de procédure, elle demande le maintien de la confidentialité des "pièces A à G" du dossier séparé qu'elle a déposé dans le cadre du présent recours, pour les raisons qui sous-tendent son refus de donner accès à ces pièces à la requérante.

La requérante fait valoir à l'audience qu'elle a des doutes sur la fiabilité de ces témoignages car si ceux-ci ont été donnés par d'anciens travailleurs, il y a de forte chance qu'ils manquent d'objectivité dès lors qu'ils ont peut-être voulu exprimer une certaine forme de revanche. Par ailleurs, elle soutient que la partie adverse n'indique pas le fondement légal qui sous-tend sa décision d'accepter cette confidentialité. Enfin, elle estime que cette façon de faire ne lui permet pas d'exercer utilement ses droits de la défense.

IV.2. Appréciation

Si l'article 87 du règlement général de procédure permet aux parties de demander la confidentialité de certaines pièces qui, en principe, devraient être utiles à la solution du litige, il convient de rappeler que le dépôt du dossier administratif est prescrit par la législation dans le but de permettre au juge de statuer sur la base d'une connaissance aussi précise que possible des circonstances de fait et des motifs de droit qui ont conduit à l'élaboration de l'acte attaqué. Il revient ainsi au Conseil d'État d'apprécier la confidentialité alléguée de certaines pièces contenues dans le

dossier administratif, en faisant la balance entre les exigences du procès équitable et celles de la protection de la vie privée de personnes, en vue de soumettre ces pièces à la contradiction des parties ou, au contraire, en vue de les y soustraire.

Conformément à l'article 6, § 2, du décret du 30 mars 1995, précité, l'autorité administrative régionale ou non régionale rejette la demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie d'un document administratif, qui lui est adressée en application du décret, si la publication du document porte notamment atteinte à la vie privée, sauf les exceptions prévues par la loi.

En l'espèce, il y a lieu de constater que les témoignages recueillis sous anonymat concernent des faits qui ont déjà été mis en évidence par d'autres témoignages fournis par des personnes identifiées. La partie adverse n'a, dès lors, pas mis en exergue des éléments factuels auxquels la requérante n'aurait pas eu accès dans le cadre de sa défense. Par ailleurs, il ressort bien de ces différentes pièces que ce sont les témoins eux-mêmes qui ont sollicité cet anonymat pour des raisons liées à la protection de leur vie privée.

Dès lors que les droits de la défense de la requérante ne sont pas mis en péril par ces différents témoignages, il y a lieu de maintenir, à ce stade de la procédure, le caractère confidentiel des pièces précitées.

V. 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}.

VI. Premier moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

Le premier moyen est pris de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'article 20cties de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 concernant les titres-services,

du principe *audi alteram partem*, des droits de la défense, du principe général d'impartialité, du principe de la motivation interne, du devoir de minutie, du devoir de précaution et de l'obligation de procéder à un examen complet des éléments de la cause, du défaut d'instruction à charge et à décharge, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

Le moyen est composé de trois branches.

La première branche porte sur le défaut d'impartialité de l'inspecteur à l'origine du rapport qui justifie la décision attaquée, la deuxième branche porte sur les irrégularités commises au cours de l'instruction du dossier, sur les carences du dossier administratif et sur les conséquences de celles-ci sur la décision attaquée et la troisième branche porte sur la violation du principe général de droit *audi alteram partem*.

Quant à la première branche, la requérante souligne que le rapport qui a conduit à l'adoption de l'acte attaqué a été établi par deux agents, à savoir M^{me} G. et Mons. W. et que c'est ce dernier qui a mené le contrôle et qui a rédigé le rapport. Elle affirme que cet inspecteur entretient une profonde rancune à son encontre, que c'est lui qui, en 2017, avait été à l'origine du blocage des paiements de Sodexo la concernant et que, à la suite d'une plainte de son conseil, cet inspecteur a fait l'objet d'une sanction disciplinaire. Elle demande ainsi à la partie adverse de déposer au dossier administratif une copie des antécédents disciplinaires de l'intéressé qui seraient en lien avec la gérante de la requérante ainsi que tous les éléments qui portent sur cet événement fâcheux et qu'à défaut, conformément à l'article 21, alinéa 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État et au principe de collaboration loyale à la charge de la preuve, ses affirmations seront tenues pour établies.

Elle en déduit que si cet inspecteur a bien été sanctionné disciplinairement pour un manquement qu'il aurait commis dans le cadre du contrôle qu'il a mené à son encontre ou des deux autres sociétés liées à sa gérante, il y aura lieu de considérer que l'intéressé ne pouvait plus être impartial dans le cadre de la procédure ayant mené à l'adoption de l'acte attaqué. Par ailleurs, elle indique que dans sa note en défense du 22 février 2019, elle a attiré l'attention sur la manière dont cet inspecteur avait entendu les témoins sans leur permettre notamment de recevoir une copie de leur audition.

Or, elle relève que le principe général d'impartialité doit être appliqué à tout organe de l'administration active, même s'il ne s'agit que d'un organe consultatif chargé d'éclairer l'autorité compétente par un simple avis ou une proposition de décision et qu'il suffit, pour qu'il soit violé, qu'une apparence de partialité ait pu

susciter chez la personne concernée un doute légitime quant à l'aptitude à aborder sa cause en toute impartialité. Elle rappelle également que ce principe recouvre deux aspects à savoir l'impartialité objective et l'impartialité subjective.

Elle en conclut que si la sanction disciplinaire adoptée à l'encontre de cet inspecteur ressort des pièces déposées par la partie adverse ou que la partie adverse s'abstient d'informer le Conseil d'État à ce propos, tant l'impartialité objective que l'impartialité subjective de cet agent, seront légitimement mises en cause et par conséquent, ce vice affectera la régularité de la décision dans son ensemble, vu que toute la procédure repose sur les constats effectués par cet agent.

Quant à la seconde branche, elle expose que le devoir de minutie, principe général de bonne administration, oblige l'autorité à procéder à une recherche minutieuse des faits, à récolter les renseignements nécessaires à la prise de décision et à tenir compte de tous les éléments du dossier pour prendre sa décision en pleine connaissance de cause et après avoir raisonnablement apprécié tous les éléments utiles à la résolution du cas d'espèce.

Elle prétend que tel n'a pas été le cas en l'espèce.

Premièrement, elle note que le dossier administratif repose uniquement sur quelques témoignages de ses travailleurs sans pour autant que ces déclarations soient recoupées avec d'autres éléments tangibles. Elle relève ainsi que ni les utilisateurs des titres-services ni les clients dits "professionnels" n'ont été auditionnés alors que cela aurait permis d'éclairer la partie adverse sur le type de prestations effectuées pour eux, leur ampleur et la manière dont elles étaient facturées.

Deuxièmement, elle considère que l'indigence du dossier administratif ressort également du fait que M^{me} P. n'a jamais été auditionnée alors que son témoignage était tout à fait fondamental vu l'implication qui semble être la sienne dans plusieurs reproches retenus à sa charge par l'acte attaqué.

Troisièmement, elle estime que le procédé d'anonymisation d'éléments à charge et le fait qu'ils soient repris dans la décision attaquée pose sérieusement question.

Quatrièmement, elle observe que la décision attaquée ignore les témoignages qu'elle a déposés à l'appui de sa défense, alors même qu'ils tendent à établir que ceux qui ont été versés au dossier administratif ne sont pas pertinents.

De son point de vue, il ressort de ces différents éléments que l'enquête a été menée uniquement à charge.

Quant à la troisième branche, elle critique principalement la circonstance que des témoignages ont été recueillis de manière anonyme alors que cette pratique n'est autorisée qu'au regard de la loi du 8 avril 2002 relative à l'anonymat des témoins et qu'elle est limitée aux témoignages au sens strict, c'est-à-dire, sous serment devant le juge d'instruction. Elle allègue encore, concernant les informations et les déclarations sous anonymat (en dehors du champ d'application des articles 75*bis*, 75*ter*, 86*bis*, 86*quinq* du C.i.Cr.), que celles-ci n'ont en principe pas de force probante mais qu'elles peuvent être prises en considération pour ouvrir ou orienter une enquête et rassembler des preuves de manière autonome ou pour en apprécier la cohérence. Or, malgré ces principes fondamentaux, elle constate que de nombreux passages du rapport de contrôle ont été anonymisés (pp. 16, 17, 22, 24, 25). Elle est ainsi d'avis que la décision attaquée se fonde sur des témoignages à charge dont elle ne connaît ni la teneur, ni l'auteur, ce qui est, selon elle, inacceptable. Elle soutient, en conséquence, que le principe général de droit *audi alteram partem* a été méconnu, son audition n'ayant pas eu d'effet utile dès lors qu'elle n'a pas été en mesure de faire valoir ses observations sur tous les éléments retenus à son encontre.

Enfin, elle suspecte une intention malveillante dans le chef de celui qui a demandé pareils témoignages et est d'avis que tel sera particulièrement le cas dans l'hypothèse où les témoins anonymes seraient d'anciens membres de son personnel licenciés pour insuffisance professionnelle ou encore des personnes liées à des concurrents.

VI.2. Appréciation

Première branche

Il ressort du rapport de contrôle du 17 juillet 2018 que l'inspection a été réalisée par deux inspecteurs, G.W. et G.V. et qu'il a été signé par ces deux agents ainsi que par leur directeur, P.B. Dans sa note de défense du 22 février 2019, la requérante a mis en doute les conditions dans lesquelles les témoignages ont été recueillis par les inspecteurs mais n'a pas critiqué un manque d'impartialité dans leur chef et en particulier dans le chef de G.W. Or, il s'agit d'un moyen de défense qu'elle aurait pu faire valoir dès son audition par la commission titres-services, le 1^{er} avril 2019. Elle affirme encore que sa gérante avait déjà, par le passé, eu affaire à cet inspecteur et que leurs relations étaient tendues. Elle pouvait donc se prévaloir de ce grief dès qu'elle a été auditionnée par les inspecteurs sociaux et, à tout le moins,

devant la commission titres-services. Par ailleurs, la partie adverse indique que cet inspecteur n'a jamais fait l'objet de poursuites disciplinaires à l'occasion d'un contrôle qu'il aurait effectué précédemment auprès des sociétés. Elle dépose, à cet effet, une attestation de son supérieur hiérarchique qui confirme que l'intéressé est un inspecteur expérimenté et assermenté et qu'il n'a aucune raison de douter de sa probité, rappelant également que le contrôle des sociétés requérantes est intervenu à la demande du Forem et non de l'inspecteur lui-même.

Enfin, la requérante n'apporte aucun élément concret quant au manque d'impartialité subjective de cet inspecteur à son égard. Que certains travailleurs ont été mal à l'aise lors du contrôle de l'inspection sociale et de leur audition ne suffit pas cependant à établir que les inspecteurs ont manqué d'impartialité dans l'exercice de leur mission.

Au vu de ces éléments, la première branche du moyen n'est pas jugée sérieuse à ce stade de la procédure.

Deuxième branche

La requérante critique la manière dont l'enquête s'est déroulée et estime que celle-ci a eu lieu exclusivement à charge, en recourant à des témoignages anonymes, en écartant des témoignages qui lui étaient favorables et en ne procédant pas à certaines investigations complémentaires.

Il ressort du rapport de contrôle du 26 juillet 2018 que pas moins de treize personnes identifiées ont été auditionnées dans le cadre de l'inspection ainsi que d'autres sous le couvert de l'anonymat. S'il est exact que des utilisateurs des titres-services n'étant pas membre du personnel des sociétés concernées, ne semblent pas avoir été auditionnés, ni des professionnels confiant des tâches à l'une des sociétés concernées, il n'apparaît, cependant, pas que l'absence de ces témoignages a empêché la partie adverse de prendre sa décision en connaissance de cause. Il ressort également du rapport de contrôle que certains des témoignages ont été vérifiés à la lumière d'autres éléments et notamment de données informatiques recueillies auprès de Sodexo ou du Forem. Enfin, certains griefs ont pu être constatés directement lors du contrôle sur place des deux inspecteurs comme la remise par des utilisateurs de titres-services non datés avant même que les prestations ne soient réalisées ou encore le travail de nuit.

Dans le cadre du contrôle de légalité qui lui est confié, il n'appartient pas au Conseil d'État de se substituer à la partie adverse notamment quant au choix qu'elle a fait d'entendre ou pas certaines personnes. Tout au plus, peut-il constater

qu'une erreur manifeste a été commise en écartant notamment des éléments matériels qui pouvaient influencer le choix de la décision à prendre. Toutefois, en l'espèce, il n'apparaît pas qu'une telle erreur ait été commise.

Par ailleurs, les témoignages joints par la partie requérante au présent recours et qui lui sont favorables, ont été donnés, pour la plupart, le 31 mai 2019, soit quelques jours avant l'introduction du présent recours et après l'adoption de l'acte attaqué de sorte que la partie adverse n'a pas pu en prendre connaissance en temps utile. Quant aux témoignages joints à la note de défense de la requérante du 22 février 2019, "attestation de M^{me} P." et "attestation de M^{me} L.", il y a lieu de constater que cette dernière attestation n'a pas été communiquée au Conseil d'État, de sorte qu'il n'est pas possible d'apprécier l'incidence de celle-ci sur l'acte attaqué. Quant à l'attestation de M^{me} P., elle a bien été prise en considération par la commission titres-services.

Au vu de ces éléments, la deuxième branche du moyen n'est pas jugée sérieuse à ce stade de la procédure.

Troisième branche

Quant à l'anonymisation de certains témoignages, il est tout d'abord rappelé que celle-ci n'intervient pas dans le contexte d'une procédure pénale et qu'il n'y a dès lors pas lieu de mettre en œuvre les dispositions du Code d'instruction criminelle ou des lois pénales particulières.

Il ressort du rapport de contrôle que quelques témoins n'ont pas souhaité être identifiés alors que tous les autres témoins, au nombre de treize, l'ont été. En tout état de cause, le rapport de contrôle a exposé les différents reproches adressés à la requérante et les éléments qui ont servi à l'appui de ceux-ci de sorte que cette dernière a pu faire valoir ses arguments sans qu'il soit nécessaire de lui communiquer les témoignages anonymes précités. Il n'apparaît pas que ces témoignages ont révélé des faits qui ont donné lieu à des reproches distincts de ceux déjà ciblés sur la base d'autres témoignages. Enfin, il ressort du dossier administratif que la partie adverse a indiqué à la requérante que si elle n'était pas d'accord avec l'anonymisation de certains témoignages et souhaitait y avoir accès, il lui était possible de lui adresser une demande de reconsidération tout en demandant un avis à la commission d'accès aux documents administratifs de la Région wallonne.

À l'audience, la requérante a indiqué qu'elle n'avait pas introduit ces procédures au motif qu'elle n'était pas certaine d'avoir l'avis de la commission précitée à bref délai. Toutefois, dès le 6 février 2019, elle a été informée par la partie

adverse que certains documents ne lui seraient pas communiqués. Elle avait ainsi largement le temps de saisir la partie adverse ainsi que la commission d'accès précitée pour obtenir éventuellement une autre décision sur ce point.

En conséquence, au vu de ces différents éléments, le principe *audi alteram partem* n'a pas été méconnu, la requérante ayant pu utilement faire valoir ses arguments par rapport à l'ensemble des reproches qui lui ont été adressés. Cette troisième branche n'est ainsi pas jugée sérieuse.

Il s'ensuit que le premier moyen n'est pas jugé sérieux, à ce stade de la procédure.

VII. Deuxième moyen

VII.1. Thèse de la partie requérante

Le deuxième moyen est pris de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991, précitée, de l'article 202ies de l'arrêté royal du 12 décembre 2001, précité, du principe de la motivation interne, du devoir de minutie, du devoir de précaution, et de l'obligation de procéder à un examen complet des faits de l'espèce, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

Le moyen comprend trois branches.

La première branche porte sur l'inadéquation et l'insuffisance de la motivation formelle de l'acte attaqué, la deuxième branche porte sur les reproches spécifiquement adressés à la requérante et sur le fait que l'acte attaqué repose sur des motifs inexacts, sur des syllogismes approximatifs, des erreurs de fait et qu'il trahit plusieurs violations du devoir de minutie. La troisième branche porte sur la violation de l'obligation de motivation formelle et du devoir de minutie, découlant d'un amalgame entre les trois sociétés et ayant comme résultat la non-imputabilité des reproches à la requérante.

Dans une première branche, la requérante fait valoir qu'en ce qui concerne l'exigence de fond nécessaire pour prononcer un retrait immédiat d'agrément (à savoir que l'entreprise ne satisfait plus aux conditions prévues à l'article 2, § 2, alinéas 1^{er}, 2 et 3, de la loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité), elle observe que l'acte attaqué reste en défaut de viser clairement les conditions dudit article qu'elle ne remplirait plus. Si l'acte attaqué fait état d'une série de reproches, il ne précise toutefois pas, selon elle, pour chacun d'eux, à quelle condition précise de l'article 2, § 2,

alinéas 1^{er}, 2 et 3, de la loi du 20 juillet 2001, précitée, ce reproche porte atteinte. Elle considère que de ce point de vue, la motivation formelle de l'acte attaqué n'est ni adéquate, ni suffisante et qu'elle ne lui permet pas de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité a statué comme elle l'a fait.

Dans une deuxième branche, elle examine les différents reproches qui sont repris dans l'acte attaqué.

> Premier reproche

Quant au premier reproche, il fait grief à la requérante de s'être fait rémunérer à l'aide de titres-services pour des prestations qui ne pouvaient pas l'être par ce biais. Ce reproche repose exclusivement sur le constat fait par les inspecteurs assermentés que trois travailleurs titres-services étaient occupés à laver, sécher, trier et plier les draps de lit d'un home.

Dans sa note en défense du 22 février 2019, ainsi que lors de son audition du 1^{er} avril 2019, elle indique que les prestations concernées ont fait l'objet de factures et qu'elle les a déposées à l'appui de sa défense, ce qui excluait qu'elles aient été payées par des titres-services. Sur ce point, elle relève que l'acte attaqué considère que "le fait que les prestations concernées aient fait l'objet d'une facturation ne signifie pas qu'elles n'ont pas également fait l'objet d'une remise de titres-services auprès de la société émettrice à l'insu des clients concernés". Elle note encore que la partie adverse a ajouté que les constatations des inspecteurs seraient corroborées par les témoignages de travailleuses titres-services, V.G., C.C. et C.L. qui déclarent avoir accompli les activités litigieuses et que le dossier administratif ferait "mention d'activités réalisées au profit du restaurant [...]".

À son estime, de tels motifs sont irréguliers.

Elle expose que ses activités ne sont pas exclusivement des activités titres-services et qu'elle assume également des prestations hors titres-services qui incluent des services de nettoyage pour des institutions telles que des homes ou des restaurants. Il n'est absolument pas anormal, de son point de vue, que les inspecteurs ont constaté que ce type d'activités était accompli par des membres de son personnel. Elle ajoute que le fait que les travailleurs impliqués par le constat soient des travailleurs titres-services n'est pas problématique, dès lors qu'un travailleur titres-services peut parfaitement accomplir des prestations hors titres-services pour peu qu'il dispose de deux contrats distincts.

Elle relève encore que l'identité des trois travailleurs titres-services que les inspecteurs auraient prétendument "surpris" en train de laver, sécher, trier et plier des draps de lits d'un home, n'est pas précisée, en sorte que l'exactitude de ce motif ne peut être vérifié, ni par elle, ni par le Conseil d'État et qu'elle n'est, par ailleurs, pas en mesure de produire les contrats des travailleurs concernés afin de prouver qu'ils possédaient bien un contrat leur permettant d'accomplir les tâches qu'ils remplissaient au moment du contrôle, ni de s'assurer qu'ils étaient bien des travailleurs de la requérante, et pas des deux autres sociétés J-M HOFF SERVICES ou J-M HOFF SERVICES 2. De ce point de vue, elle en déduit que l'imputabilité du reproche ne peut pas non plus être contrôlée.

Par ailleurs, elle observe que l'affirmation de la partie adverse selon laquelle "le fait que les prestations concernées aient fait l'objet d'une facturation ne signifie pas qu'elles n'ont pas également fait l'objet d'une remise de titres-services auprès de la société émettrice à l'insu des clients concernés", ne peut constituer un motif admissible de la décision de retrait d'agrément car ce motif reposerait, selon elle, sur de simples conjectures. Elle souligne ainsi qu'il ne ressort aucunement des motifs de l'acte ni du dossier que les prestations litigieuses auraient effectivement été payées par des titres-services. De surcroît, elle ajoute qu'elle n'aperçoit pas comment les prestations litigieuses auraient pu être payées par des titres-services, dès lors que leurs bénéficiaires (homes, restaurants, etc.) ne disposent pas de la faculté de commander des titres-services, cette faculté n'étant ouverte qu'aux particuliers. Elle fait également valoir que la partie adverse n'a pas correctement fait son travail d'inspection et qu'elle aurait pu notamment analyser les factures remises aux professionnels, pour éventuellement considérer qu'elles étaient anormalement basses ainsi qu'interroger ces sociétés pour savoir comment elles la payaient. À défaut d'avoir accompli ces devoirs, elle indique que la partie adverse n'étaye pas à suffisance le reproche précité.

> Deuxième reproche

Quant au deuxième reproche, elle note qu'il lui est fait grief d'avoir confié la réalisation de prestations titres-services à M^{me} C.L. alors que cette dernière n'était pas titulaire d'un contrat de travail titres-services, la partie adverse soutenant que 1360 titres-services auraient été rentrés pour des prestations accomplies par cette travailleuse entre le 1^{er} janvier 2016 et le 25 mars 2018.

À son estime, ces motifs sont irréguliers car ils sont inexacts.

Elle joint à son dossier de pièces, la déclaration DIMONA et la copie du contrat de travail de M^{me} C.L. qui prouvent, selon elle, que celle-ci était engagée

dans les liens d'un contrat de travail titres-services au moment du contrôle. Elle souligne que le fait que l'acte attaqué mentionne un témoignage en sens contraire de l'intéressée, est révélateur du manque de minutie de la partie adverse.

> Troisième reproche

Pour ce qui est du troisième reproche, à savoir avoir fait travailler certains membres de son personnel pendant la nuit alors que ceci est interdit, elle explique qu'elle a reconnu le bien-fondé de ce reproche et que cette situation était exceptionnelle.

Or, elle estime que ici aussi les motifs de l'acte attaqué sont irréguliers.

Elle explique, concernant le caractère exceptionnel du travail de nuit, qu'elle a bien établi, dans sa note de défense, que cette pratique avait été mise en place à la demande des travailleurs qui, accomplissant des travaux de repassage, souffraient de la canicule. Pour le surplus, elle souligne que la partie adverse n'a pas cherché à investiguer le caractère répétitif de cette pratique.

> Quatrième reproche

Quant au quatrième reproche, à savoir ne pas avoir respecté la prescription selon laquelle des titres-services ne peuvent être réclamés pour une prestation qu'après que celle-ci a été accomplie, elle indique que la partie adverse se fonde sur les déclarations des "travailleurs interrogés" qui auraient dit recevoir des titres-services déjà signés des utilisateurs déposant leur linge pour repassage et sur les constatations opérées lors du contrôle, quant à la présence "de titres-services signés par des utilisateurs qui ne comportent pas de dates de prestation".

Ici également, elle affirme que ces motifs sont irréguliers.

Tout d'abord, elle relève que l'identité des "travailleurs interrogés" n'est pas précisée, en sorte qu'elle ne peut apprécier l'exactitude de ce motif, ni d'ailleurs le Conseil d'État. Elle n'est ainsi pas en mesure de vérifier que les travailleurs dont question sont bien des travailleurs de la société requérante et pas des travailleurs de l'une des deux autres sociétés contrôlées. L'imputabilité du reproche ne peut, selon elle, à nouveau pas être vérifiée.

Quant au fait que des titres-services ont été découverts signés sur place alors qu'ils ne comportaient pas de date de prestation, elle fait valoir que cela ne prouve aucunement que ces titres sont censés couvrir des prestations qui n'auraient

pas encore été accomplies. Il est possible, selon elle, que ces titres ont été remis par des clients qui avaient récupéré leur linge repassé et qui avaient simplement omis de remplir la date de prestation. Elle en déduit que rien, en l'état actuel des choses, ne permet de considérer que cette explication ne serait pas admissible.

> Cinquième reproche

Pour le cinquième reproche, avoir rentré des titres-services pour des prestations fictives, elle relève que la partie adverse affirme qu'un "nombre conséquent" de titres-services auraient été rentrés en paiement pour des prestations ayant bénéficié à des utilisateurs qui seraient, par ailleurs, membres du personnel de la requérante ou des sociétés J-M HOFF SERVICES ou J-M HOFF SERVICES 2, alors même que les prestations correspondantes n'auraient pas été effectivement réalisées.

Ainsi, elle constate que la partie adverse note que, "par exemple", entre le 1^{er} janvier 2016 et le 25 mars 2018, 1944 titres-services auraient été remis pour des prestations accomplies par la travailleuse C.P, alors que "l'ensemble des utilisateurs concernés sont travailleurs d'une des trois entreprises" et que "pour la quasi-totalité des personnes interrogées parmi eux, celles-ci réfutent avoir bénéficié de prestations réalisées par C.P."

Selon elle, les motifs de l'acte attaqué sont irréguliers.

Elle explique ainsi qu'il n'est pas admissible que les motifs de l'acte attaqué, pour porter une accusation aussi grave que celle de prestations fictives, se contente d'une motivation désinvolte en écrivant "par exemple". Elle rappelle qu'une motivation complète et minutieuse doit faire état de l'ensemble des éléments retenus à charge de la personne morale en cause, en précisant les travailleurs impliqués dans ces prestations prétendument fictives, leurs bénéficiaires et le nombre de titres-services concernés. À son estime, le fait que les bénéficiaires des prestations concernées soient ses employés ou de l'une des deux autres sociétés contrôlées, n'est pas de nature à établir le caractère fictif des prestations en question dès lors qu'il n'est pas interdit aux membres du personnel d'une société de titres-services de faire appel à cette société pour satisfaire leur propre besoin en services de nettoyage et d'aide-ménagère, aucune disposition de la réglementation ne proscrivant une telle pratique.

Selon elle, le fait que les prestations en question soient encodées et validées rapidement n'est pas anormal dès lors qu'elles impliquent tant des travailleurs et des clients qui appartiennent à l'entreprise et qu'ils ont une vision

claire des prestations en attente d'encodage et de validation, ce qui explique que l'encodage et la validation des prestations ont lieu plus rapidement que lorsqu'elles impliquent un client sans lien avec l'entreprise qui tarde parfois, plusieurs semaines, avant de valider une prestation. Enfin, elle souligne que M^{me} C.P. qui est au cœur de l'accusation de prestations fictives, n'a jamais été entendue ce qui, de toute évidence, est contraire au devoir de minutie.

Par ailleurs, les témoignages de personnes enregistrées comme bénéficiaires des prestations litigieuses qui déclareraient n'en avoir jamais bénéficié sont vivement contestés: d'une part, quant aux deux témoignages anonymes, elle affirme qu'ils ne sont pas admissibles, n'ayant pas pu se défendre, ni apporter, le cas échéant, des éléments qui prouveraient que ces personnes ont bien bénéficié de prestations; d'autre part, quant au témoignage de V.G., elle ne le remet pas en cause dès lors que M^{me} C.P. n'a jamais travaillé en qualité de travailleuse titres-services à son domicile. En revanche, elle fait valoir que M^{me} C.P. a accompli des prestations de repassage en centrale pour M^{me} V.G. Elle en conclut que rien ne permet de soutenir qu'il y a bien eu des prestations fictives.

> Sixième reproche

Quant au sixième reproche à savoir de ne pas avoir respecté la prescription selon laquelle un titre-service doit correspondre à une heure de travail, elle relève que la partie adverse fait valoir que, pour l'activité de repassage, il a été constaté que l'entreprise réclamait un titre-service par tranche de trois kilogrammes de linge à repasser. Elle souligne qu'elle a reconnu cette pratique et qu'une nouvelle fois, les motifs de l'acte attaqué ne sont pas admissibles. À son estime, si la réglementation impose de réclamer un titre-service pour une heure de repassage, elle n'interdit cependant pas à une société titres-services, d'objectiver ce que représente une heure de repassage. Selon elle, un tel reproche aurait pu lui être adressé s'il avait été établi par la partie adverse qu'une heure de repassage représente bien plus ou bien moins que trois kilogrammes de linge en moyenne. Elle expose, à titre surabondant, que la technique d'objectivation est courante dans les centrales de repassage et que, sauf à leur retirer à toutes leur agrément, la partie adverse ne peut valablement soutenir que cette technique constituerait un reproche qu'elle pourrait valablement lui imputer.

> Septième reproche

Pour ce qui est du septième reproche, à savoir avoir fait accomplir des prestations hors titres-services par des travailleurs titres-services, elle conteste la régularité des motifs de l'acte attaqué.

Soulignant que ce reproche vise l'hypothèse de prestations hors titres-services accomplies par des travailleurs titulaires d'un contrat de travail titres-services, elle estime qu'il n'est pas établi dans le chef de la travailleuse C.L. Selon elle, ce reproche se confond avec le deuxième, la partie adverse se limitant à répéter des éléments déjà exploités.

> Huitième reproche

Le huitième reproche fait grief à la requérante d'avoir recouru à la sous-traitance. Elle explique que la partie adverse fait valoir qu'elle aurait introduit des titres en paiement pour des prestations accomplies par les deux autres sociétés contrôlées. Selon elle, ces motifs de l'acte attaqué ne sont pas admissibles.

À son estime, il ne peut y avoir sous-traitance que dans l'hypothèse suivante :

- " - Un client confie son linge à une société A;
- La société A fait exécuter le repassage par (les travailleurs de) la société B;
- Le client paie son repassage à l'aide de titres-services à la société A et la société B adresse par ailleurs une facture à la société A pour la prestation de repassage qu'elle a accomplie.

Ainsi, l'hypothèse où :

- un client dépose son linge à un endroit où trois sociétés (A, B et C) opèrent;
 - le repassage est attribué, par exemple, à la société C;
 - le client paie la société C à l'aide titres-services;
- ne décrit pas un cas de sous-traitance."

Elle considère que le fait que les linges confiés par les clients soient repassés "tantôt par les travailleurs d'une société, tantôt par ceux d'une autre" est un motif sans pertinence au regard du présent reproche, ce constat ne suffisant pas en soi à établir que les trois sociétés recourraient à la sous-traitance l'une à l'égard de l'autre. Elle affirme que les témoignages de M^{mes} C.A. et V.G. ne disent pas autre chose. Cette situation, de son point de vue, n'a rien de différent avec celle où un client ferait appel, une semaine donnée, à telle centrale de repassage puis, la semaine suivante, à la centrale de repassage concurrente située de l'autre côté de la rue.

Elle poursuit en expliquant ce qui suit :

- " La seule hypothèse qui pourrait être critiquée est celle où :
 - le repassage est accompli par (un travailleur de) la société X;
 - la société Y encaisse les titres-services correspondants.Cette hypothèse précise ne présente qu'une occurrence dans les motifs de l'acte : 39 titres-services auraient été encaissés par la requérante pour des prestations accomplies par M^{me} C.A qui est engagée dans les liens d'un contrat de travail avec J-M HOFF SERVICES 2.

Or, cet élément de fait a été reconnu comme inexact par le FOREM dans un courrier qu'il a adressé à la requérante le 20 mai 2019 (pièce 12). Aux pages 3 et 4 de ce courrier, le FOREM examine ce reproche précis :

« Il a été constaté que l'entreprise TOUTNET avait remis des titres-services auprès de la société émettrice pour des prestations réalisées par M^{me} C.A., travailleuse titres-services déclarée chez J-M HOFF SERVICES».

Le courrier synthétise ensuite les arguments avancés par la requérante pour contester ce reproche. Il décide ensuite :

« Après examen des moyens de défense, le Forem ne maintient pas l'infraction. En effet, après analyse des 38 titres-services concernés, il apparaît que ceux-ci sont bien complémenté au nom de J-M HOFF SERVICES» (la requérante souligne).

Il résulte des éléments qui précèdent qu'en ce qu'il fait grief à la requérante d'avoir remis des titres-services pour des prestations accomplies par M^{me} C.A. qui est pourtant engagée par J-M HOFF SERVICES, le huitième reproche est fondé sur un motif de fait inexact".

> Neuvième reproche

Quant au neuvième reproche, à savoir avoir mis en place un système d'enregistrement des activités non-conforme dès lors qu'il ne correspond pas à la réalité, en raison du fait qu'il répertorie :

- des prestations fictives de nettoyage;
- des prestations qui sont en réalité accomplies au profit d'entreprises;
- des prestations qui mentionnent de fausses dates de prestation;

elle considère que les motifs de l'acte attaqué ne sont également pas admissibles.

Selon elle, ce reproche se confond avec le cinquième (prestations fictives), le premier (prestations accomplies au profit d'entreprises) et le quatrième (fausses dates de prestation), dont il n'est qu'une manifestation collatérale et ne pourrait constituer un reproche autonome que si, par exemple, la réglementation imposait aux entreprises titres-services de faire usage d'un logiciel en particulier qui ne serait pas celui qu'elle utilise et que tel n'est absolument pas le cas.

Ainsi, de son point de vue, elle peut valablement critiquer la motivation de ce neuvième reproche en se contentant de renvoyer aux critiques qu'elle a formulées au regard des cinquième, premier et quatrième motifs.

> Dixième reproche

Quant au dixième reproche, à savoir avoir acheté des titres-services pour le compte d'utilisateurs qui seraient également des membres de son personnel, elle juge ici aussi les motifs de l'acte attaqué inadmissibles.

À titre liminaire, elle n'aperçoit pas à quelle condition précise de l'article 2, § 2, alinéas 1^{er}, 2 et 3, de la loi du 20 juillet 2001, précitée, le présent

reproche constituerait un manquement. Elle maintient que les motifs de l'acte attaqué ne s'en expliquent pas, comme pour aucun des reproches analysés d'ailleurs.

Elle affirme encore qu'il n'est pas possible d'acquérir des titres-services sans en payer préalablement le prix à Sodexo. Pour autant que de besoin, elle cite le contenu de la brochure éditée par Sodexo et disponible en ligne.

Ainsi si, comme le soutient la partie adverse, elle a bien acquis des titres-services pour certains utilisateurs, cela signifie qu'elle a alors accompli les virements nécessaires à ces achats. Elle estime que la partie adverse aurait très bien pu interroger Sodexo pour voir si des paiements avait été effectivement accomplis sur le compte précité au départ d'un de ses comptes et qu'en s'abstenant de le faire, la partie adverse a manqué à son devoir de minutie.

Plus substantiellement, elle invite la partie adverse à s'expliquer sur l'intérêt qu'elle aurait eu à acheter des titres-services pour ses travailleurs et de les encoder ensuite pour des prestations prétendument accomplies par elle au bénéfice de ses travailleurs/clients. Si un tel stratagème avait effectivement eu pour conséquence de lui permettre d'obtenir des paiements de la part de Sodexo, cette rentrée d'argent aurait été compensée, selon elle, par le prix qu'elle aurait dû déboursier pour acquérir les titres. Quant à l'avantage fiscal, elle indique qu'il serait revenu au travailleur au nom duquel les titres étaient émis, et pas à son profit.

Elle relève enfin que ce dixième reproche repose uniquement sur l'hypothèse que ces achats étaient réalisés pour accomplir des prestations fictives, en sorte qu'il se confond avec le cinquième, auquel elle renvoie.

> Onzième reproche

Quant au onzième reproche à savoir avoir daté les titres-services en lieu et place des utilisateurs, elle explique que la partie adverse soutient qu'il a été constaté que les utilisateurs étaient invités à remettre leurs titres papier uniquement signés et qu'elle se chargeait de les compléter ensuite en indiquant la date.

À son estime, les motifs de l'acte attaqué ne sont pas admissibles.

À titre liminaire, elle répète qu'elle n'aperçoit pas à quelle condition précise de l'article 2, § 2, alinéas 1^{er}, 2 et 3, de la loi du 20 juillet 2001, précitée, le présent reproche constituerait un manquement. Ensuite, elle observe que le reproche ne se prononce aucunement sur l'imputabilité de ce grief qui est indistinctement adressé à la société TOUTNET et à J-M HOFF SERVICES, sans qu'aucun travail

d'analyse des titres litigieux ne permette de déterminer si ce reproche peut être indistinctement adressé aux deux sociétés.

> Douzième reproche

Quant au douzième reproche, à savoir avoir rempli les titres-services en lieu et place des travailleurs, elle indique que la partie adverse soutient qu'il aurait été constaté que, pour les titres-services électroniques, l'entreprise signait les titres en lieu et place des travailleurs.

Ici aussi, elle est d'avis que les motifs de l'acte attaqué ne sont pas admissibles.

À titre liminaire, elle n'aperçoit pas à quelle condition précise de l'article 2, § 2, alinéas 1^{er}, 2 et 3, de la loi du 20 juillet 2001, précitée, le présent reproche constituerait un manquement. Ensuite, elle observe que le reproche ne se prononce aucunement sur l'imputabilité de ce grief qui est indistinctement adressé aux trois sociétés TOUTNET, J-M HOFF SERVICES et J-M HOFF SERVICES 2, sans qu'aucun travail d'analyse des titres litigieux ne permettent de déterminer si ce reproche peut être indistinctement adressé aux trois sociétés. Pour le surplus, elle explique que ce n'est pas parce que la direction a un accès à la procédure électronique, que cela permet d'établir qu'elle utilise nécessairement cet accès pour signer les titres en lieu et place des travailleurs et qu'il en va de même du fait que les titres rentrés par des utilisateurs qui sont également des travailleurs, seraient validés dans un très court laps de temps.

Elle en conclut que l'acte attaqué repose sur des motifs inexacts, sur des syllogismes approximatifs, des erreurs de fait et qu'il trahit plusieurs violations du devoir de minutie.

Dans une troisième branche, elle rappelle que deux autres actes attaqués très similaires au présent acte ont été adoptés à l'encontre des sociétés J-M HOFF SERVICES et J-M HOFF SERVICES 2, lesquelles constituent des entités juridiquement distinctes de la requérante. Elle souligne que la pertinence des motifs des trois décisions adoptées, ainsi que le devoir de minutie, impliquent que les motifs de chaque acte n'opèrent pas d'amalgame entre les trois sociétés. De son point de vue, il n'est ainsi pas possible d'utiliser à charge de la requérante des faits qui concernent, en réalité, les deux autres sociétés ou les membres de leur personnel.

Ainsi, elle expose :

" [...] en supposant les reproches adressés aux trois sociétés fondés – *quod non*, un examen minutieux par la partie adverse de l'imputabilité de chacun d'eux à l'égard de chacune des sociétés aurait très bien pu avoir pour conséquence, par exemple, qu'aucun reproche ne puisse finalement être retenu à l'encontre de l'une des trois sociétés contrôlées, qui aurait ainsi échappé à la sanction de retrait. Il aurait également pu avoir pour conséquence de limiter très sensiblement le nombre de reproches imputables à l'une des trois sociétés, en sorte que la partie adverse aurait pu décider d'adopter, à l'encontre de cette dernière, une sanction moins lourde qu'un retrait d'agrément immédiat, voire pas de sanction du tout. Rien, en tout état de cause, ne permet de considérer, *a priori*, que les trois sociétés devaient subir la même sanction".

Elle affirme que l'autorité n'a pas procédé, en l'espèce, à un examen minutieux de l'imputabilité de chaque motif à l'égard de chacune des sociétés et qu'un amalgame a été fait. Cela ressort du fait que presque tous les reproches qui lui sont adressés, se trouvent repris, dans les mêmes termes, dans les motifs des décisions de retrait d'agrément qui concernent les deux autres sociétés. Ainsi, elle constate que ce qui est reproché à l'une est presque systématiquement reproché à l'autre, dans les mêmes termes. Il ressort d'un tableau qu'elle a établi, qu'à l'exception du reproche lié à la rémunération par titres-services de prestations qui ne peuvent être rémunérées par ce biais – qui ne la concerne qu'elle-même –, tous les autres reproches concernent au moins deux des trois sociétés et six reproches concernent les trois, indistinctement.

Ainsi, elle relève que, concernant le travail de nuit, par exemple, ce reproche est adressé tant à elle-même qu'à J-M HOFF SERVICES 2 et que les motifs des deux actes sont rigoureusement identiques, l'imputabilité n'étant pas abordée. Or, elle mentionne que dans les deux actes, il est fait état qu'il a été constaté que "l'entreprise faisait du travail de nuit" et qu'il n'est cependant pas précisé qui était impliqué dans ce travail de nuit ni, *a fortiori*, à quelle société les travailleurs concernés appartenaient. De son point de vue, même si le travail de nuit a été reconnu par la gérante des trois sociétés, cela ne dispensait pas la partie adverse de s'interroger sur l'imputabilité du reproche, dès lors que la reconnaissance pouvait très bien ne valoir que pour une seule société.

Quant à la réception de titres-services pour des prestations non encore accomplies, elle souligne que ce reproche est adressé aux trois sociétés et que la question de l'imputabilité n'est également pas abordée dans les motifs.

Elle observe que le motif déterminant du reproche selon lequel a été constaté la présence, lors du contrôle, "des titres-services signés par des utilisateurs qui ne comportent pas de date de prestation", se retrouve tant dans l'acte attaqué (p. 5/14), que dans la décision qui vise J-M HOFF SERVICES (p. 3/11) et qu'il n'est

pas précisé à quelle société le constat peut être imputé, alors même que chaque titre porte le nom du client qui l'a remis et qu'il aurait été tout à fait possible, sur la base du fichier client de chaque société, d'identifier de quelle société le titulaire des titres litigieux étaient clients. En s'abstenant de procéder à une telle vérification, elle prétend que l'autorité a manqué à son obligation de motivation formelle et à son devoir de minutie. Elle en conclut que, dans un tel contexte, le reproche à l'examen ne peut être clairement imputé à l'une ou l'autre société et que ni la requérante ni le Conseil d'État ne peuvent vérifier cette imputabilité.

VII.2. Appréciation

Première et deuxième branches

La requérante souligne que plusieurs reproches lui sont adressés mais que la décision attaquée n'indique pas à quelles conditions de l'article 2, § 2, alinéas 1^{er}, 2 et 3, de la loi du 20 juillet 2001, précitée, ces reproches s'identifient. Par ailleurs, elles contestent ces différents griefs.

Si l'article 2, § 2, de la loi du 20 juillet 2001, précitée, énonce les principales conditions qu'une société doit remplir pour pouvoir recevoir l'agrément, il permet également au gouvernement de la partie adverse, depuis la régionalisation de la matière, de déterminer des conditions supplémentaires auxquelles elle doit également se conformer pour pouvoir être agréée. C'est l'arrêté royal du 12 décembre 2001 concernant les titres-services qui a consacré ces conditions complémentaires, tel que modifié notamment par l'arrêté du Gouvernement wallon du 1^{er} décembre 2016.

Le préambule de la décision attaquée mentionne à la fois les dispositions de la loi du 20 juillet 2001, précitée, qui lui servent de fondement légal mais également celles de l'arrêté royal du 12 décembre 2001, précité, dont la méconnaissance est alléguée. Ces mentions permettent à la requérante d'identifier explicitement les infractions qui lui sont reprochées. Par ailleurs, le rapport de contrôle a systématiquement indiqué pour les différents griefs quelles étaient les dispositions légales ou réglementaires qui étaient, en l'espèce, méconnues. Il en va de même de la lettre de convocation adressée à la requérante pour son audition devant la commission titres-services ainsi que de l'avis donné par celle-ci. La requérante a donc bien été en mesure d'apprécier le fondement légal des infractions qui lui étaient reprochées.

Il s'ensuit que la première branche du moyen n'est pas jugée sérieuse, à ce stade de la procédure.

Quant aux différents reproches adressés à la requérante, il n'appartient pas au Conseil d'État de se substituer à la partie adverse dans sa mission de contrôle du respect des législations relatives aux sociétés titres-services mais de vérifier si, dans le cadre de cette mission, elle n'a pas commis une erreur manifeste d'appréciation.

Dans le premier reproche, il est fait grief à la requérante d'avoir utilisé les titres-services pour des activités qui ne relevaient pas de cette réglementation notamment pour des prestations de nettoyage et de repassage au profit de homes et d'un restaurant. Ce reproche se fonde sur le constat qui a pu être fait par les deux inspecteurs sociaux le jour de l'inspection du 2 juillet 2018, trois travailleurs titres-services s'occupant à ce moment là du linge de lit d'un home. Par ailleurs, l'acte attaqué fait mention du nom de trois travailleuses engagées dans un contrat titres-services qui témoignent qu'elles travaillent également pour le compte de la requérante dans son activité de nettoyage à sec, ces témoignages ayant été communiqués à la requérante. S'il est exact que la société requérante exerce des activités hors titres-services et que cela ne lui est pas interdit au regard de l'article 2, § 2, alinéa 1^{er}, a) de la loi du 20 juillet 2001, précitée, encore faut-il qu'elle fasse clairement une distinction entre, d'une part, les activités titres-services et, d'autre part, les activités hors titres-services. Quand bien même, elle affirme avoir facturé séparément le travail pour ses clients professionnels, factures qu'elle ne dépose pas dans le cadre du présent recours, il n'empêche qu'elle ne pouvait utiliser du personnel dans les liens d'un contrat titres-services, à des tâches qui ne relevaient pas de cette activité. Par ailleurs, elle n'a également pas déposé les contrats de travail de l'ensemble de ses travailleuses de sorte qu'il n'est pas établi que celles-ci avaient la possibilité d'effectuer des tâches hors titres-services.

Il s'ensuit que ce premier reproche peut être jugé sérieux à ce stade de la procédure.

Quant au deuxième reproche, la requérante fait valoir que M^{me} C.L. est bien une ouvrière engagée dans les liens d'un contrat de travail titres-services et dépose les différents contrats qui attestent de cette situation. Il y a lieu cependant de relever que dans sa note de défense du 22 février 2019, la requérante n'a pas fait allusion à la circonstance que cette travailleuse était bien dans les liens d'un contrat de travail titres-services. Interrogée sur ce point à l'audience, le conseil de la requérante a confirmé que cette personne avait débuté ses prestations titres-services dès le mois de mai 2017 et qu'il n'est pas possible qu'elle ait accompli, avant cette date, de telles prestations. Il est toutefois étonnant que ces contrats n'ont pas été produits devant la commission titres-services alors que le grief y était déjà soulevé.

Quand bien même, comme l'a défendu la requérante devant la commission titres-services, ces prestations seraient exceptionnelles, il n'en reste pas moins qu'elles n'étaient pas régulières pour une certaine époque.

Il s'ensuit que ce deuxième reproche peut être jugé sérieux à ce stade de la procédure.

Quant au troisième reproche, la requérante reconnaît qu'elle a permis à certains membres de son personnel de travailler la nuit mais elle souligne que c'était tout à fait exceptionnel et que c'est à la demande d'une travailleuse qui souffrait de la chaleur de l'été qu'elle a accepté ce travail en soirée.

L'acte attaqué rappelle qu'un travail de nuit n'est pas autorisé et qu'il appartient à la requérante de veiller à ce que la réglementation applicable soit respectée, peu importe que cette situation était, en l'espèce, exceptionnelle.

Pareille motivation est adéquate et se fonde sur un constat qui a été posé par d'autres inspecteurs, dans le cadre d'un contrôle qui s'est déroulé le 2 juillet 2018 vers 22 heures 30, au sein de la société requérante.

Il s'ensuit que ce troisième reproche peut être jugé sérieux à ce stade de la procédure.

Quant au quatrième reproche, il ressort du rapport de contrôle que le jour de l'inspection, il a été constaté qu'un utilisateur a déposé du linge à repasser en remettant des titres-services avec uniquement sa signature, non datés. Il résulte également de l'audition des travailleuses que, pour ce qui concerne les prestations de repassage, elles ont pour consigne de demander aux utilisateurs de ne pas compléter leurs titres-services pour la date et l'activité mais seulement de les signer.

S'il est exact que l'acte attaqué n'indique pas le nom des travailleuses qui ont fait ces déclarations, leur témoignage a cependant été communiqué à la requérante de sorte qu'elle a pu les identifier et ainsi réagir utilement aux propos tenus. Même si comme le soutient la requérante, il s'agit d'une pratique qui aurait été suivie à la demande de certains utilisateurs pour leur facilité, l'acte attaqué indique que cette pratique n'est pas autorisée au regard de la réglementation applicable et qu'il appartient à la requérante de refuser des titres-services de l'utilisateur si les prestations sollicitées n'ont pas encore été effectuées.

Comme le relève l'acte attaqué, cette façon de procéder est contraire à l'article 6, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté royal du 12 décembre 2001, tel que modifié par l'arrêté du Gouvernement wallon du 1^{er} décembre 2016.

Il s'ensuit que ce quatrième reproche peut être jugé sérieux à ce stade de la procédure.

Quant au cinquième reproche qui concerne des prestations fictives, la requérante est d'avis que cette accusation ne repose pas sur une motivation pertinente et que la circonstance que les utilisateurs soient, en l'espèce, également des travailleurs qu'elle emploie, n'est pas de nature à établir le caractère fictif des prestations en cause dès lors qu'il n'est pas interdit aux membres du personnel d'une société de titres-services de faire appel à cette même société pour lui faire réaliser des prestations dont ils ont besoin. Elle estime aussi qu'il n'est pas anormal que les prestations en question soient encodées rapidement dès lors qu'il s'agit de membres de son personnel qui sont conscientisés à la nécessité de cet encodage et de la validation pour éviter des difficultés à la société.

L'acte attaqué commence par décrire le reproche en question et les constats qui ont été faits à ce sujet. Un membre du personnel est particulièrement visé par ce grief, à savoir la fille de la gérante de la société requérante qui cumule un contrat de travail titres-services et un contrat d'employé pour deux des trois sociétés requérantes. Il ressort de l'acte attaqué que cette personne aurait effectué plusieurs prestations relevant des titres-services au bénéfice de certains membres du personnel des sociétés requérantes. Or, plusieurs membres du personnel identifiés ont témoigné qu'ils n'avaient pas bénéficié de ces prestations. L'acte attaqué fait également référence à un travailleur souhaitant garder l'anonymat qui affirme ne pas être un utilisateur de titres-services alors que selon les données fournies par la société émettrice de ces titres, plusieurs centaines de titres-services ont été remis à son nom. Enfin, les inspecteurs ont également mis en évidence que les prestations qui concernent le personnel des sociétés requérantes ou des membres de leur famille donnent lieu à un traitement rapide dès lors qu'elles sont validées et acceptées dans un laps de temps très court alors que tel n'est pas le cas lorsque les prestations sont faites au profit de particuliers étrangers aux trois sociétés requérantes. L'acte attaqué souligne encore qu'entre le 1^{er} janvier 2016 et le 25 mars 2018, la fille de la gérante et son compagnon ont acheté 2070 titres-services ce qui représente un montant de 18.000 euros alors que cette personne a justifié ses deux contrats auprès des sociétés requérantes au motif qu'elle serait confrontée à des difficultés financières.

La motivation de l'acte attaqué semble, *prima facie*, adéquate et permet à la requérante de comprendre pourquoi des prestations fictives sont plausibles.

Il s'ensuit que ce cinquième reproche peut être jugé sérieux à ce stade de la procédure.

Quant au sixième reproche, comme cela a été relevé par la commission titres-services, pareil grief ne peut conduire en tant que tel au retrait de l'agrément de la requérante. Toutefois, sur ce point l'acte attaqué n'est pas correctement motivé dès lors qu'il affirme que la requérante n'a pas contesté cette infraction alors qu'elle a bien critiqué ce grief devant la commission titres-services.

Il s'ensuit que ce sixième reproche n'est pas jugé sérieux à ce stade de la procédure.

Quant au septième reproche, il se fonde sur des éléments qui ont déjà été mis en évidence dans le cadre des premier et deuxième reproches et qui ont été jugés, *prima facie*, pertinents.

Il s'ensuit que ce septième reproche peut être jugé sérieux à ce stade de la procédure.

Quant au huitième reproche qui a trait à la sous-traitance, l'acte attaqué souligne que ce qui est problématique c'est le fait que des travailleuses titres-services d'une des sociétés ont accompli des prestations mais qu'en réalité ces prestations ont été déclarées comme ayant été effectuées par une des deux autres sociétés. Selon la requérante, il s'agit d'un incident unique. Or, l'acte attaqué cite les témoignages de certaines travailleuses qui démontrent que les activités des trois sociétés ne sont pas clairement réparties entre les travailleurs de chacune d'elle, ceux-ci travaillant tant pour le compte de la société qui les emploie que pour les deux autres. Si le Forem a décidé, le 20 mai 2019, de ne pas maintenir l'infraction pour ce qui concerne les 38 titres-services remboursés à la société requérante alors qu'ils auraient dû l'être à la société J-M HOFF SERVICES, il ne s'est cependant pas prononcé sur les témoignages concordants de certaines travailleuses qui ont indiqué qu'elles accomplissaient indistinctement des prestations pour les trois sociétés concernées.

Au vu de ces éléments, ce huitième reproche peut être jugé sérieux à ce stade de la procédure.

Pour ce qui est du neuvième reproche relatif aux déficiences du système d'enregistrement des activités titres-services par la requérante, cette dernière estime que ce grief se confond avec le cinquième (prestations fictives), le premier (prestations accomplies au profit d'entreprises) et le quatrième (fausses dates de

prestations) et que dans ces circonstances, il ne peut être qualifié de reproche autonome. Par ailleurs, elle souligne qu'elle a bien respecté l'utilisation du logiciel GAP.

Il ressort de l'acte attaqué que l'entreprise agréée doit organiser l'enregistrement des activités titres-services de manière telle que l'on puisse vérifier exactement la relation entre les prestations mensuelles de chaque travailleur titres-services, l'utilisateur et les titres-services correspondants. Or, il ressort des reproches précédents que des prestations fictives ont été enregistrées ainsi que des prestations avec des dates inexactes ou encore des prestations qui ont, en réalité, été réalisées pour d'autres sociétés que la requérante. Il en résulte que l'enregistrement en tant que tel des activités titres-services pose problème vu son manque de transparence.

Il s'ensuit que ce neuvième reproche doit être jugé sérieux à ce stade de la procédure.

Quant au dixième reproche, la requérante conteste avoir commandé des titres-services pour le compte de certains de ses travailleurs ou d'autres travailleurs liés aux deux autres sociétés requérantes. Toutefois, il ressort de différents témoignages concordants de travailleurs que la requérante a bien acquis des titres-services pour le compte de ceux-ci alors qu'ils n'étaient pas toujours eux-mêmes au courant de cette pratique. L'inspection sociale a ainsi pu démontrer, par le biais d'investigations auprès de la société Sodexo, que des anomalies ont eu lieu.

Quant à l'acte attaqué, il vise expressément l'article 6*bis* de l'arrêté royal du 12 décembre 2001, précité, qui dispose que "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".

Il s'ensuit que le dixième reproche est jugé sérieux à ce stade de la procédure.

Quant au onzième reproche, à savoir avoir daté des titres-services en lieu et place des utilisateurs, la requérante s'interroge sur le fondement de ce grief et estime que l'imputabilité de celui-ci n'est pas claire puisqu'il a été adressé à la société J-M HOFF SERVICES également.

L'acte attaqué vise expressément l'article 6, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 12 décembre 2001, précité, qui dispose notamment que "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". L'utilisateur a

donc bien l'obligation de signer et dater le titre-service et de le remettre à la société agréée lorsque le travail a été réalisé.

Par ailleurs, à l'occasion de l'examen du quatrième reproche, il a déjà été souligné que des travailleurs de la requérante avaient déclaré que cette pratique était fréquente au sein des sociétés concernées, non seulement les titres-services sont remis avant même que la prestation ne soit effectuée mais en outre le titre n'est pas daté, ce qui a été corroboré par les inspecteurs sociaux qui ont assisté à cette pratique lorsqu'ils étaient dans les locaux mêmes de la société requérante. La requérante a également eu accès aux témoignages des travailleurs qui attestent de cette pratique.

Au vu de l'ensemble de ces éléments, le onzième reproche est jugé sérieux à ce stade de la procédure.

Quant au douzième reproche, à savoir avoir rempli les titres-services en lieu et place des travailleurs ayant accompli les prestations, la requérante s'interroge ici aussi sur le fondement de ce grief et estime que l'imputabilité de celui-ci n'est pas claire puisqu'il a été adressé à la société J-M HOFF SERVICES ainsi qu'à la société J-M HOFF SERVICES 2.

Il ressort de l'acte attaqué que l'article 6 de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 est visé lequel prévoit en son paragraphe 2 que "le travailleur complète le titre-service par son nom et y appose sa signature, électronique le cas échéant". Par ailleurs, l'acte attaqué ne retient l'infraction que pour les titres-services électroniques en se fondant sur les déclarations de certains travailleurs ainsi que sur les données recueillies auprès de la société émettrice. Quant à l'imputabilité de l'infraction, il ressort d'un témoignage au moins que la requérante était bien au courant de cette pratique.

Il s'ensuit que ce douzième reproche est jugé sérieux à ce stade de la procédure.

Au vu des griefs jugés sérieux, il importe peu que le sixième ne le soit pas dès lors qu'il ressort de l'acte attaqué que "chacune des infractions constatées dans le chef de l'entreprise peut entraîner le retrait de l'agrément".

Troisième branche

Dans cette troisième branche, la requérante estime que la partie adverse n'a pas procédé à un examen minutieux des différents reproches dès lors que pour

certaines d'entre eux, ils s'adressent également aux deux autres sociétés requérantes. Elle a, à cet effet, identifié les reproches pour lesquels elle considère que l'imputabilité n'a pas été correctement examinée dans le chef de certaines des sociétés.

Il ressort des pièces du dossier que les trois sociétés requérantes ont fait l'objet d'une inspection sociale, le 20 mars 2018, mais que les inspecteurs ont établi trois rapports de contrôle distincts à des dates différentes, que la commission titres-services a donné, le 1^{er} avril 2019, trois avis séparés et que le ministre compétent a adopté trois décisions distinctes concernant chaque société. Si les trois décisions font référence à des griefs qui sont identiques pour chacune des trois sociétés, il y en a d'autres qui sont spécifiques à certaines sociétés.

Pour ce qui est du travail de nuit, il ressort du rapport de contrôle au sujet de la requérante que l'une de ses travailleuses était bien présente au moment du contrôle effectué par l'inspection en soirée et que ce contrôle s'est déroulé dans ses locaux. Il n'y a donc pas de doute quant à l'imputabilité de ce reproche la concernant.

Quant à la réception de titres-services pour des prestations non encore accomplies, il ressort également du rapport de contrôle la concernant que les inspecteurs sociaux ont pu eux-mêmes constater sur place cette pratique alors qu'ils étaient dans les locaux de la requérante. Ici aussi, l'imputabilité de ce reproche ne peut être remise en cause dans le chef de la requérante.

Au vu de l'organisation et de la gestion peu claires des trois sociétés requérantes et de la confusion qui en résulte, il n'est pas évident d'identifier les griefs spécifiques pour chacune d'elle. Toutefois, tant les rapports de contrôle que les avis de la commission titres-services et les actes attaqués ont systématiquement identifié les griefs qu'il convenait de leur adresser en s'appuyant sur des éléments propres à chaque société et notamment sur les témoignages de travailleurs qu'elles avaient respectivement engagés.

En conséquence, cette troisième branche n'est pas jugée sérieuse à ce stade de la procédure.

Le deuxième moyen n'est dès lors pas sérieux.

VIII. Troisième moyen

VIII.1. Thèse de la partie requérante

Le troisième moyen est pris de la violation des articles 2septies et 2octies de l'arrêté royal du 12 décembre 2001, précité, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991, précitée, des principes du raisonnable et de proportionnalité, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

Le moyen comprend deux branches.

La première branche relève que la décision attaquée devait motiver ce qui permettait de conclure à la mauvaise foi de la requérante, ce qui n'a pas été fait.

Dans la seconde branche, elle fait valoir qu'à défaut d'avoir justifié adéquatement la mauvaise foi, la partie adverse disposait d'une marge d'appréciation pour décider le retrait d'agrément et non d'une compétence liée. Compte tenu de la gravité de la décision attaquée, elle estime que la partie adverse a exercé son pouvoir d'appréciation de manière manifestement déraisonnable.

Elle rappelle que l'article 2octies, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 12 décembre 2001, précité, prévoit ce qui 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".

Elle indique que le ministre dispose d'un large pouvoir d'appréciation quant à l'opportunité d'infliger ou non la sanction du retrait immédiat d'agrément lorsque les conditions sont remplies. Elle observe cependant que l'alinéa 2 énumère cependant trois hypothèses dans lesquelles le ministre ne dispose plus d'aucun pouvoir d'appréciation et où il doit prononcer le retrait immédiat de l'agrément :

" 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 2quater, § 4, alinéa 1^{er}, 17^o".

Au vu de cette disposition, elle affirme que lorsque l'autorité estime qu'elle se trouve dans l'une de ces trois hypothèses, les motifs de l'acte attaqué doivent exposer les raisons pour lesquelles l'autorité estime remplies les conditions de l'hypothèse sur laquelle elle s'appuie. Selon elle, cette motivation ne peut

consister en une simple clause de style, ni être stéréotypée. Elle souligne également que les conditions permettant au ministre d'estimer, conformément à l'alinéa 2 précité, qu'il ne dispose plus d'aucun pouvoir d'appréciation quant à l'opportunité d'appliquer la sanction du retrait, sont distinctes de celles qui, conformément à l'alinéa 1^{er}, lui permettent de considérer que les conditions d'un retrait d'agrément sont remplies. Il ne peut ainsi considérer, selon elle, que les conditions énumérées à l'alinéa 2 seraient remplies, au seul motif que les conditions énumérées à l'alinéa 1^{er} le seraient également.

En l'espèce, elle observe que l'acte attaqué considère que les conditions de l'une des trois hypothèses de l'alinéa 2 seraient remplies, à savoir celle où "le manquement de l'entreprise est à ce point caractérisé que la bonne foi de l'entreprise peut être sérieusement mise en doute".

Sur ce point précis, elle constate que la motivation de l'acte attaqué se réduit à ce qui suit :

" Considérant que les manquements de l'entreprise sont à ce point caractérisés que la bonne foi peut être sérieusement remise en doute" (Acte attaqué p. 13/14).

Elle soutient que cette motivation est bien trop succincte pour être suffisante, qu'elle consiste en une simple clause de style qui affirme ce qui doit précisément être démontré et que de ce point de vue, la motivation formelle de l'acte attaqué est indigente, voire inexistante. Elle est d'avis que pareille motivation ne lui permet pas de comprendre les raisons pour lesquelles son auteur a estimé que "le manquement de l'entreprise (était) à ce point caractérisé que la bonne foi de l'entreprise (pouvait) être sérieusement mise en doute" ni pourquoi le retrait immédiat de l'agrément devait intervenir.

Elle ajoute que, dès lors que l'acte attaqué n'est pas valablement motivé sur ce point, la partie adverse n'avait pas à prononcer le retrait immédiat de l'agrément. Par ailleurs, elle fait remarquer qu'en cas de suspension puis de réfection de l'acte attaqué, sur la base de la présente branche du moyen, il ne peut être préjugé de la question de savoir si l'autorité trouvera des motifs suffisants pour motiver le fait que ces conditions étaient remplies et si elle n'en trouve pas, elle devra refaire l'acte attaqué en disposant alors à nouveau de tout son pouvoir d'appréciation quant à l'opportunité d'infliger à la requérante la sanction du retrait immédiat.

Dans une seconde branche du moyen, elle est d'avis que, dès lors qu'il n'est pas démontré qu'elle a fait preuve d'une mauvaise foi, la partie adverse ne remplissait pas les conditions pour considérer qu'elle ne disposait d'aucun pouvoir

d'appréciation quant à la mesure à infliger et ne pouvait ainsi appliquer l'article 2octies, précité.

Selon elle, la partie adverse devait prendre une décision sur la base de l'article 2septies, ce qui lui laissait une certaine marge de manœuvre par rapport à la mesure à adopter dont notamment une décision avec sursis ou un retrait temporaire qui lui permettrait de ne pas être confrontée à la faillite. Elle souligne également que le principe général de droit de la proportionnalité n'est pas respecté et que la décision attaquée est muette sur le choix qui a ainsi été opéré.

Enfin, elle indique que s'il devait être considéré que certains manquements étaient avérés, *quod non*, il faudrait alors aboutir à la conclusion que la partie adverse disposait d'une marge d'appréciation importante quant à la mesure à adopter et qu'elle devait, dans ce cadre, respecter le principe de proportionnalité qui requiert qu' "il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les motifs de fait fondant un acte administratif et son objet". Or, elle rappelle qu'elle n'a jamais fait l'objet d'un retrait d'agrément avec sursis ni du moindre avertissement. En outre, elle expose qu'à plusieurs reprises dans la décision attaquée, il est fait mention, en réponse à ses arguments, que "ce n'est pas parce qu'une infraction est occasionnelle qu'elle ne peut pas être sanctionnée". Si elle affirme comprendre ce raisonnement, elle s'étonne que le caractère occasionnel, alors implicitement reconnu par la partie adverse, n'apparaisse absolument pas comme ayant été pris en compte. Elle en conclut que la décision de lui retirer son agrément avec effet immédiat apparaît comme manifestement disproportionnée.

VIII.2. Appréciation

Les deux branches réunies

Les articles 2septies et 2octies de l'arrêté royal du 12 décembre 2001, précité, tels qu'applicables en Région wallonne disposent comme suit :

" Art. 2septies § 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".

" Art. 2octies § 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 2quater, § 4, alinéa 1^{er} 17°.

§ 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 et spécifie si un des cas prévus au § 1, alinéa 2, survient.

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. 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".

Il ressort de l'acte attaqué que celui-ci a été adopté sur la base de l'article 2octies précité. Il indique à cet effet ce qui suit :

" qu'en vertu de l'article 2quater, § 4, alinéa 1^{er}, 12° de l'arrêté royal, l'entreprise s'engage à respecter toutes les dispositions légales et réglementaires prévues dans la loi et l'arrêté royal, à l'exception de l'article 2bis/2, qui n'est pas une condition d'agrément; que chacune des infractions constatées dans le chef de l'entreprise peut entraîner le retrait de l'agrément;
[...] que les manquements de l'entreprise sont à ce point caractérisés que la bonne foi peut être sérieusement remise en doute".

Ainsi, l'acte attaqué mentionne que chaque infraction constatée est de nature à entraîner le retrait de l'agrément de la requérante. Par ailleurs, il souligne que les manquements de la requérante sont à ce point caractérisés qu'ils justifient le retrait immédiat de l'agrément. L'acte attaqué a ainsi relevé pas moins de douze

manquements dont certains sont punissables pénalement et peuvent donner lieu à des remboursements comme en atteste la décision prise par le Forem le 20 mai 2019.

Au vu de l'ampleur des infractions constatées, la partie adverse n'a pas commis une erreur manifeste d'appréciation en opérant le retrait immédiat de l'agrément de la requérante et a adéquatement motivé sa décision, chaque reproche ayant fait l'objet d'un examen minutieux. C'est à la lumière de ces différents reproches qu'elle a ainsi pu décider d'opérer le retrait immédiat de l'agrément en jugeant que ceux-ci témoignaient d'une mauvaise foi caractérisée dans le chef de la requérante.

En conséquence, ce troisième moyen, en aucune de ses deux branches, n'est jugé sérieux à ce stade de la procédure.

IX. Quatrième moyen

IX.1. Thèse de la partie requérante

Le quatrième moyen est pris de la violation de l'article 2^{ter} de l'arrêté royal du 12 décembre 2001, précité, et de l'excès de pouvoir.

La requérante cite l'article 2^{ter} de l'arrêté royal du 12 décembre 2001, précité, qui prévoit ce qui suit :

" § 1^{er}. En vertu de l'article 2, § 2, alinéa 6, de la loi, il est institué auprès du Conseil économique et social de Wallonie, une commission consultative d'agréments, ci-après dénommée «la Commission», laquelle a pour mission de rendre des avis concernant l'octroi ou le retrait de l'agrément des entreprises visées à l'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 5°, de la loi.

§ 2. La Commission est composée comme suit :

- 1° 4 membres effectifs et 4 membres suppléants présentés par les organisations les plus représentatives des travailleurs;
 - 2° 4 membres effectifs et 4 membres suppléants présentés par les organisations les plus représentatives des employeurs, dont au moins un membre effectif et un membre suppléant représentant le secteur de l'économie sociale;
 - 3° un membre effectif et un membre suppléant représentant le Forem;
 - 4° un membre effectif et un membre suppléant représentant l'Administration.
- La présidence est assurée par un des membres visés au 1° ou 2°, sur proposition du Conseil économique et social de Wallonie.
Seuls les membres visés aux 1° et 2° ont voix délibérative.

[...]

§ 4. Doivent être présents pour pouvoir rendre valablement un avis:

- 1° le président ou son suppléant;
 - 2° deux membres représentant les travailleurs ou leurs suppléants;
 - 3° deux membres représentant les employeurs ou leurs suppléants;
- [...]

6° dans le paragraphe 5, les mots «l'ONEm» sont remplacés par les mots «le Conseil économique et social de Wallonie.»

§ 5. Le secrétariat de la Commission est assuré par le Conseil économique et social de Wallonie [...]".

Selon elle, en vertu de l'article 20^{ties} du même arrêté, ce n'est qu'après avoir valablement reçu l'avis de la commission que la partie adverse peut ordonner le retrait d'un agrément avec effet immédiat. Or, elle constate que la composition de la commission, telle qu'exigée par la disposition citée, ne ressort pas de l'avis annexé à la décision attaquée et qui la fonde essentiellement. Elle estime en conséquence que, jusqu'à ce que la partie adverse apporte la preuve du contraire, l'avis de la commission n'a pas été rendu valablement et que ce vice de forme affecte la légalité de la décision attaquée en manière telle que celle-ci doit être suspendue.

IX.2. Appréciation

La partie adverse a déposé dans le dossier administratif le procès-verbal de la réunion du 1^{er} avril 2019 de la commission titres-services qui fait apparaître que sa composition répond aux exigences de l'article 2^{ter} de l'arrêté royal du 12 décembre 2001, précité.

En conséquence, ce quatrième moyen n'est pas jugé sérieux à ce stade de la procédure.

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.

X. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de sept cents euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

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.

La confidentialité des pièces A à G du dossier administratif est maintenue.

Article 4.

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 5.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre siégeant en référé, le dix-huit juin deux mille dix-neuf, par :

Pascale VANDERNACHT,
Caroline HUGÉ,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Caroline HUGÉ.

Pascale VANDERNACHT.