

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

n° 244.824 du 18 juin 2019

A. 228.285/XV-4112

En cause : **la société privée à responsabilité limitée**
J-M HOFF SERVICES 2,
ayant élu domicile chez
M^e Antoine CHOMÉ, avocat,
Dieweg 174
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. J-M HOFF SERVICES 2 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° W03855 qui avait été accordé en date du 22 avril 2009 à l'entreprise J-M HOFF SERVICES 2, constituée sous la forme SPRL, ayant son siège social à Rue de l'Industrie 2, 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

Les faits ont été exposés dans l'arrêt n° 244.822 du 18 juin 2019. Il y a lieu de s'y référer.

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 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 évènement 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 l'agent 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.

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

Troisièmement, 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 75bis, 75ter, 86bis, 86quinquies 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 et 17). 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 28 septembre 2018 que l'inspection a été réalisée par deux inspecteurs, G.W. et V.G. 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 n'a pas critiqué les conditions dans lesquelles les témoignages ont été recueillis par les inspecteurs ni d'ailleurs 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 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 cependant pas 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 28 septembre 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 la société requérante, 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 inspecteurs comme 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.

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 20cties 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

Pour ce qui est du premier 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 néanmoins que les motifs de l'acte attaqué sont irréguliers. Elle observe d'abord que l'acte attaqué n'identifie pas les travailleurs concernés. Elle explique ensuite, concernant le caractère exceptionnel du travail de nuit, qu'elle a bien démontré, 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.

> Deuxième reproche

Quant au deuxième 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 de certains témoins dont l'identité n'est pas précisée 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".

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.

> Troisième reproche

Pour le troisième 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 TOUTNET, alors même que les prestations correspondantes n'auraient pas été effectivement réalisées.

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. Elle considère que ce motif est indigent et que les travailleurs titres-services sont conscientisés à la nécessité de valider le plus rapidement possible les titres afin d'éviter les problèmes récurrents de liquidité. Elle rappelle également qu'il n'est pas interdit aux membres du personnel d'une société de faire appel à celle-ci pour satisfaire les besoins qu'ils peuvent avoir.

> Quatrième reproche

Quant au quatrième 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 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. Elle est d'avis que sur ce point, la partie adverse commet une erreur manifeste d'appréciation.

> Cinquième reproche

Pour ce qui est du cinquième reproche, il est 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 deux 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. En outre, elle n'aperçoit pas comment les prestations litigieuses auraient pu être payées par des titres-services dès lors que des professionnels comme les homes ne peuvent commander des titres-services, cette faculté n'étant ouverte qu'aux particuliers. Elle observe également que ce reproche ne concerne que la société TOUTNET dès lors que celle-ci assume des activités de nettoyage à sec qui ne sont pas comprises dans celles des titres-services.

À son estime, de tels motifs sont irréguliers.

Il n'est pas anormal, de son point de vue, que les inspecteurs ont constaté que ce type d'activités hors titres-services était accompli par des membres du personnel de la société TOUTNET. 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.

Par ailleurs, elle souligne 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. 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. Enfin, elle considère que l'acte attaqué ne répond pas aux objections qu'elle a fait valoir.

> Sixième reproche

Quant au sixième reproche, à savoir avoir mis en place un système d'enregistrement qui comporterait

- 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 d'autres reproches 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.

> Septième reproche

Quant au septième 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 avaient 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.

> Huitième reproche

Quant au huitième 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 à 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.

Dans une troisième branche, elle rappelle que deux autres actes attaqués très similaires au présent acte ont été adoptés à l'encontre des sociétés TOUTNET et

J-M HOFF SERVICES, 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 effet, 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 concerne que la société TOUTNET –, 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 la société TOUTNET 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 la décision qui vise TOUTNET (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.

Quant au premier 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.

Il ressort de l'inspection réalisée le 2 juillet 2018 en soirée que deux travailleuses titres-services engagées par la requérante étaient bien présentes et accomplissaient des prestations ne relevant pas des titres-services. L'imputabilité de ce reproche à la requérante ne peut dès lors être mise en doute.

L'acte attaqué rappelle qu'un travail de nuit n'est pas autorisé pour des travailleurs titres-services 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.

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

Quant au deuxième reproche, il ressort du rapport de contrôle que les travailleuses réceptionnaient des titres-services avant même que les prestations ne soient effectuées.

Si l'acte attaqué se fonde sur le témoignage d'un membre du personnel qui n'a pas été engagé par la requérante, il apparaît cependant que cette personne travaillait également pour la requérante puisqu'elle était chargée de récolter en fin de journée les titres-services des trois sociétés et d'ensuite les répartir entre elles en leur attribuant une date de prestation. Ce témoignage a bien été communiqué à la requérante de sorte qu'elle a pu l'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 deuxième reproche peut être jugé sérieux à ce stade de la procédure.

Quant au troisième 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. 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 de liquidité à la société.

L'acte attaqué se fonde sur le constat posé par les inspecteurs qui ont 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. Il ressort également des différents rapports de contrôle que cette pratique a été généralisée aux trois sociétés requérantes.

La requérante conteste la matérialité du grief mais n'apporte aucune explication concrète sur ce point.

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 troisième reproche peut être jugé sérieux à ce stade de la procédure.

Quant au quatrième 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. Par ailleurs, l'acte attaqué n'est pas adéquatement motivé sur ce point dès lors qu'il ne répond pas à l'argument de la requérante qui dit avoir été autorisée par l'Onem à procéder comme elle l'a fait, à savoir réclamer un titre-service par tranche de trois kilogrammes de linge repassé.

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

Dans le cinquième reproche, il est fait grief à la requérante d'avoir utilisé du personnel titres-services pour des activités qui ne relevaient pas de cette réglementation notamment pour des prestations de nettoyage et de repassage au profit d'un home ou de restaurants. Ce reproche se fonde sur le constat qui a pu être fait par les inspecteurs sociaux le jour de l'inspection du 2 juillet 2018, trois travailleurs titres-services dont deux engagés par la requérante, s'occupant à ce moment là du linge de lit d'un home. Par ailleurs, l'acte attaqué identifie explicitement les travailleuses en question. Quand bien même la requérante 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 cinquième reproche peut être jugé sérieux à ce stade de la procédure.

Pour ce qui est du sixième 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 troisième (prestations fictives), le cinquième (prestations accomplies au profit d'entreprises) et le deuxième (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 sixième reproche doit être jugé sérieux à ce stade de la procédure.

Quant au septième 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. Toutefois, il ressort du rapport de contrôle se fondant sur différents témoignages concordants de travailleurs que les sociétés ont 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 septième reproche est jugé sérieux à ce stade de la procédure.

Quant au huitième 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 elle-même.

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, le rapport de contrôle fait apparaître que la pratique a été reconnue par un membre du personnel de la requérante pour les titres-services papiers et la requérante elle-même insiste dans sa note de défense, sur le caractère exceptionnel de celle-ci. Quant aux titres-services électroniques, l'acte attaqué se fonde sur les

données recueillies auprès de la société émettrice qui font apparaître que les validations pour des prestations réalisées au profit des travailleurs des sociétés requérantes sont effectuées dans un intervalle de quelques minutes ce qui suppose qu'elles le sont en réalité par une seule personne. 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 huitième reproche est jugé sérieux à ce stade de la procédure.

Au vu des griefs jugés sérieux, il importe peu que le quatrième 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 certains d'entre eux, ils s'adressent également aux deux autres sociétés. 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 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 deux de ses travailleuses étaient bien présentes au moment du contrôle effectué par l'inspection en soirée. 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 constater que cette pratique est généralisée aux trois sociétés au vu du témoignage de certains travailleurs. 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 2*septies* et 2*octies* 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 2*octies*, § 1^{er}, alinéa 1^{er} de l'arrêté royal du 12 décembre 2001, précité, concernant les titres-services, 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 2^{quater}, § 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 décider, 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. 8/8).

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 20cties, 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 20cties précité. Il indique à cet effet ce qui suit :

" qu'en vertu de l'article 2^{quater}, § 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 2^{bis}/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 huit manquements.

Au vu de l'ampleur des infractions constatées et d'un faisceau d'indices concordants, 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 de manquements suffisamment caractérisés mettant en doute sérieusement la bonne foi 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, 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'agrément, 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 20cties 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 2ter 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.