

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 249.992 du 5 mars 2021

A. 225.376/XV-3761

En cause : **la société privée à responsabilité limitée
SQUEAKY-CLEAN,**
ayant élu domicile chez
M^e Pierre NILLES, avocat,
boulevard Mayence 19
6000 Charleroi,

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 le 5 juin 2018, la société privée à responsabilité limitée (SPRL) Squeaky-Clean demande, d'une part, l'annulation de « la décision du 23 mai 2018, notifiée par un courrier du 30 mai 2018, [et] réceptionné[e] le 1^{er} juin 2018, par laquelle la partie adverse a décidé de retirer, avec effet immédiat, l'agrément n° 05364 accordé à la requérante le 1^{er} février 2012, pour les activités à domicile (nettoyage du domicile y compris les vitres, la lessive et le repassage, les petits travaux de couture occasionnels, la préparation de repas) et les activités hors du domicile de l'utilisateur (repassage hors domicile, transport accompagné de personnes à mobilité réduite, courses ménagères) » et, d'autre part, la suspension d'extrême urgence de cette décision.

II. Procédure

Un arrêt n° 241.813 du 15 juin 2018 a rejeté la demande de suspension d'extrême urgence. Il a été notifié aux parties.

La partie requérante a demandé la poursuite de la procédure.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Élisabeth Willemart, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 8 janvier 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 2 mars 2021.

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

Par des courriels des 25 et 26 février 2021, les parties ont informé le Conseil d'État de leur intention de se référer à leurs écrits de procédure lors de l'audience. En raison de la crise sanitaire liée à la pandémie du coronavirus COVID-19, et afin de limiter un maximum les déplacements et les contacts entre personnes, elles ont, compte tenu de leur intention, été dispensées d'une présence à l'audience.

M^{me} Élisabeth Willemart, premier auditeur, a été entendue en son avis conforme.

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

III. Faits

Les faits ont été exposés dans l'arrêt n° 241.813 du 15 juin 2018 qui a rejeté la demande de suspension d'extrême urgence. Il y a lieu de s'y référer.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

Le premier moyen est pris de la violation du principe de légalité, plus précisément de l'article 2octies de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 concernant les titres-services, et de l'excès de pouvoir.

La requérante considère que l'acte attaqué « ne respecte pas les modalités de l'article 2octies précité », parce qu'il n'identifie pas les conditions énumérées par la loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité et par l'arrêté royal du 12 décembre 2001, précité, qui seraient méconnues au jour où le ministre régional de l'Emploi a statué sur le retrait de l'agrément, le 23 mai 2018.

Elle indique avoir systématiquement contesté les treize infractions mentionnées dans le courrier du 23 janvier 2018 et estime que l'acte attaqué ne contient pas la démonstration qu'une infraction serait établie dans son chef.

Elle constate enfin que la partie adverse prend acte des actions qu'elle a entreprises pour remédier aux prétendues infractions et ne comprend pas quelles sont, à la date du 23 mai 2018, les conditions d'agrément qui ne sont pas réunies.

Dans son mémoire en réplique, elle écrit qu'elle « s'en réfère au contenu du recours initial ».

Dans son dernier mémoire, elle se limite à demander la poursuite de la procédure et s'en réfère à ses écrits de procédure antérieurs.

IV.2. Appréciation

L'article 2, § 2, alinéas 1^{er}, 2, 4 et 5 de la loi du 20 juillet 2001, précitée, dispose, notamment, pour ce qui concerne la Région wallonne, ce qui suit :

« § 2. Afin d'obtenir l'agrément visé au § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 6°, l'entreprise doit satisfaire aux conditions suivantes :

[...]

Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, déterminer des conditions supplémentaires auxquelles l'entreprise doit répondre pour être agréée.

[...]

Dans les conditions et selon les modalités fixées par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des ministres, l'agrément peut être retiré à l'entreprise agréée qui ne remplit plus les conditions d'agrément des alinéas précédents.

L'agrément et son retrait se font par l'autorité compétente que le Gouvernement désigne, après avis d'une commission consultative des agréments instituée au sein du Conseil économique et social de Wallonie, dans laquelle les organisations représentatives des employeurs et des travailleurs sont également représentées. Le Gouvernement détermine la procédure d'agrément à suivre, ainsi que la composition et les modalités de fonctionnement de la commission consultative des agréments. Le Conseil économique et social de Wallonie assure le secrétariat de la commission consultative des agréments ».

L'article 2octies, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 dispose pour ce qui concerne la Région wallonne, ce qui suit :

- « 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 ».

Comme l'a indiqué le Conseil d'État dans l'arrêt n° 241.813, précité, prononcé dans le cadre de la demande de suspension d'extrême urgence, « Pour obtenir un agrément en matière de titres services, une entreprise doit s'engager à respecter les obligations fixées par la loi du 20 juillet 2001 et par l'arrêté royal du 12 décembre 2001, précités. S'il est démontré qu'une entreprise agréée n'a pas respecté certains de ses engagements, l'agrément qui lui avait été octroyé peut lui être retiré, immédiatement ou avec sursis [...]. L'énumération figurant à l'article 2octies, alinéa 2, de l'arrêté du 12 décembre 2001, précité, n'est pas limitative ».

Dans la décision de retrait d'agrément ici attaquée, la partie adverse vise expressément les dispositions suivantes :

- « Vu la loi du 20 juillet 2001 [...] les articles 2, § 1^{er}, 3°, § 2, alinéa 4, 3, alinéas 1^{er}, 2 et 4, 7bis ;
Vu l'arrêté royal du 12 décembre 2001 [...] les articles 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, 2quater, § 4, alinéa 1^{er}, 2°, 3°, 4°, 8°, 10°, 12°, 15°, 2octies, § 1^{er}, 3, § 2, alinéa 1^{er}, 6, §§ 1^{er}, 4, 5 et 6 »

Les dispositions consacrant les conditions auxquelles il est reproché à la requérante de ne plus répondre, sont ainsi précisément identifiées. Elles se lisent comme suit :

Dispositions de la loi du 20 juillet 2001, précitée :

« Art. 2- § 1^{er}. Pour l'application du présent chapitre, on entend par :

[...]

3° travaux ou services de proximité : les activités marchandes ou non marchandes, créatrices d'emploi, qui visent à rencontrer des besoins individuels, personnels ou familiaux dans le cadre de la vie quotidienne et qui concernent l'aide à domicile de nature ménagère.

Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, déterminer ce qu'il faut entendre par l'aide à domicile de nature ménagère.

[...]

§ 2. [...]

[...]

[...]

Les modalités communautaires ou régionales doivent respecter les dispositions existantes de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail.

Dans les conditions et selon les modalités fixées par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des ministres, l'agrément peut être retiré à l'entreprise agréée qui ne remplit plus les conditions d'agrément des alinéas précédents.

Art. 3. - L'utilisateur, en vue de faire accomplir des prestations de travaux ou de services de proximité, remet un titre service par heure de travail accomplie à une entreprise agréée.

Pour faire effectuer les travaux ou services de proximité pour lesquels les titres-services sont utilisés, l'entreprise agréée recrute un travailleur [...], [...].

[...]

Ce travailleur ne peut avoir un lien familial de sang ou par alliance jusqu'au deuxième degré inclus avec l'utilisateur ou un membre de la famille de l'utilisateur, ni avoir la même résidence que l'utilisateur.

Art. 7bis. - Pour l'application de la présente Section, il faut entendre par contrat de travail titres-services : le contrat de travail par lequel un travailleur s'engage à effectuer, sous l'autorité d'un employeur agréé dans le cadre du présent chapitre et contre rémunération, des prestations de travail qui donnent droit à l'octroi d'un titre-service ».

Dispositions de l'arrêté royal du 12 décembre 2001, précité :

« Art. 1^{er} - Pour l'application du présent arrêté, il faut entendre par :

[...]

2° aide à domicile de nature ménagère : des activités en faveur des particuliers qui ont leur résidence principale située en Région wallonne, qui comprennent :

a) des activités réalisées au lieu de résidence de l'utilisateur : le nettoyage du domicile y compris les vitres, la lessive et le repassage, les petits travaux de couture occasionnels, la préparation des repas. Ne constituent pas des activités réalisées au lieu de résidence de l'utilisateur, les prestations qui sont effectuées pour un particulier résidant dans un établissement de résidence collective qui l'héberge et qui preste à son égard certains services, notamment les soins ou l'accompagnement et la restauration.

b) des activités réalisées en dehors du lieu de résidence de l'utilisateur : faire des courses ménagères, du transport accompagné de personnes à mobilité réduite, du repassage y compris le raccommodage du linge à repasser;

[...]

Art. 2^{quater} [...]

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

[...]

2° l'entreprise s'engage à ne pas pratiquer à l'encontre des travailleurs et des clients de discrimination directe ou indirecte visée à la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination;

3° l'entreprise s'engage à créer un environnement de travail offrant des conditions, des situations, des contenus et des relations de travail équitables, conformément aux conventions collectives de travail et aux réglementations applicables;

4° l'entreprise s'engage à ne pas faire prestre des travaux dans un environnement présentant des dangers et des risques inacceptables pour les travailleurs ou dans un environnement où les travailleurs risqueraient d'être victimes d'abus ou de traitements discriminatoires;

[...]

8° L'entreprise s'engage à faire usage, sans restriction, de titres-services papiers et de titres-services sous la forme dématérialisée visée à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2;

[...]

10° l'entreprise s'engage à effectuer, dans le cadre des travaux ou services de proximité, uniquement les activités autorisées dans la décision d'agrément;

[...]

12° l'entreprise s'engage à respecter toutes les dispositions légales et réglementaires prévues dans la loi et dans le présent arrêté à l'exception de l'article 2bis/2, qui n'est pas une condition d'agrément;

[...]

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

[...]

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 procèdera 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.

[...]

Art. 3 - [...]

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

[...]

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

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

[...]

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

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

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

La décision attaquée mentionne chacun des manquements reprochés à la requérante en structurant leur présentation par un paragraphe commençant par « considérant que ».

Ces visas, précis et complets, permettent de faire le lien entre les dispositions, énumérées ci-avant, et les treize manquements reprochés à la requérante.

Par ailleurs, l'acte attaqué a été précédé d'un courrier du 23 janvier 2018 dans lequel les treize manquements sont décrits.

En conséquence, le moyen manque en fait, en tant que la requérante fait valoir que l'acte attaqué n'identifie pas les conditions énumérées par la loi du 20 juillet 2001 et l'arrêté royal du 12 décembre 2001, précités, qui seraient méconnues.

Pour chacun des treize manquements imputés à la requérante, la partie adverse expose successivement :

- les faits;
- les arguments de la requérante exposés dans sa note de défense et, le cas échéant, dans son audition devant la commission, voire même devant l'inspection sociale;
- la réponse aux arguments de la requérante, consistant en une synthèse de l'inspection sociale, des témoignages, des auditions d'anciens travailleurs et d'utilisateurs, lorsque la requérante conteste la matérialité des faits ainsi qu'une argumentation juridique, lorsque la requérante conteste l'irrégularité en droit.

Les divers manquements sont établis en fait, soit par les constatations de l'inspection sociale, soit par l'audition d'anciens travailleurs et d'usagers, soit par le comportement du gérant de la requérante devant la commission, soit par l'aveu même de ce dernier.

La partie adverse a ainsi répondu aux arguments développés par la requérante. Cette dernière n'indique d'ailleurs pas à quel argument précis il n'aurait pas été répondu, ni quel manquement ne serait pas établi en fait.

Ce n'est pas parce que la partie adverse décide de ne pas suivre l'argumentation de la requérante qu'elle n'y a pas répondu, dans la mesure imposée par l'obligation de motivation formelle des actes administratifs.

Il ressort de ce qui précède que le moyen manque en fait, en tant que la requérante fait valoir que l'acte attaqué ne répond pas à ses contestations.

Enfin, la requérante semble considérer que les manquements auxquels elle indique avoir remédié, à la suite des contrôles, ne peuvent plus justifier le retrait de l'agrément.

Cette argumentation est inexacte en droit, la partie adverse pouvant sanctionner les manquements qu'elle a constatés, même si la requérante prend des mesures pour qu'ils ne se reproduisent plus à l'avenir ou pour y mettre fin.

C'est la raison pour laquelle la partie adverse répète, à juste titre, dans sa décision qu'« une régularisation après le contrôle ne fait pas obstacle à un retrait d'agrément ».

Il en résulte que le moyen manque en droit, en tant que la requérante fait valoir qu'à la date du 23 mai 2018, les conditions d'agrément étaient (de nouveau) réunies.

Le premier moyen n'est ainsi pas fondé.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

Le deuxième moyen est pris de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, principalement ses articles 2 et 3, de l'erreur dans les motifs de fait et de droit ainsi que des principes de bonne administration et du devoir de minutie.

La requérante reproche à la partie adverse de retirer son agrément avec effet immédiat, « sans fonder son acte administratif, en droit comme en fait, sur des motifs pertinents, suffisants, adéquats, légalement admissibles et sans que celui-ci résulte d'une analyse minutieuse de l'espèce ».

Elle rappelle la portée de l'obligation de motivation formelle et du devoir de minutie.

Elle considère qu'il ne ressort pas de l'acte attaqué que le ministre a été attentif et a procédé à l'examen des moyens de défense qu'elle avait formulés. Elle indique avoir introduit une note de défense devant la commission et estime que le ministre n'y répond pas conformément aux exigences de la motivation formelle.

Elle note, plus particulièrement, que la partie adverse n'a pas répondu à l'argument de partialité qu'elle a soulevé à l'égard de l'inspection sociale et qu'elle n'a pas tenu compte du fait qu'elle avait régularisé sa situation en ce qui concerne les griefs qui lui étaient reprochés.

Elle reproduit ensuite l'ensemble de l'argumentation contenue dans sa note de défense devant la commission et conclut qu' « il apparaît donc que l'acte attaqué est dépourvu de motifs adéquats, pertinents et légalement admissibles et qu'il ne résulte pas d'une analyse minutieuse du cas d'espèce compte tenu de la longue note de défense formulée par la requérante et non prise en compte par la partie adverse ».

Dans son mémoire en réplique, la requérante « s'en réfère au contenu du recours initial ».

Dans son dernier mémoire, elle se limite à demander la poursuite de la procédure et s'en réfère à ses écrits de procédure antérieurs.

V.2. Appréciation

Dans son arrêt n° 241.813, précité, le Conseil d'État a déjà souligné que le principe de minutie n'est pas en soi une règle de droit positif, mais seulement une ligne de conduite à suivre en vue d'éviter de commettre des illégalités, qui, elles, sont la violation de règles de droit.

En conséquence, le moyen n'est pas recevable en tant qu'il est pris de la violation de ce principe.

Comme l'a également rappelé le Conseil d'État, dans le même arrêt, la motivation formelle imposée par la loi du 29 juillet 1991, précitée, doit permettre au destinataire d'un acte administratif individuel de comprendre, à la lecture de son *instrumentum*, les raisons de fait et de droit qui ont conduit l'autorité à l'adopter.

L'obligation de motivation formelle ne va toutefois pas jusqu'à imposer à l'autorité de répondre systématiquement à toutes les objections et argumentations émises au cours de l'instruction préalable qui a précédé l'adoption de l'acte administratif. La partie adverse n'était dès lors pas tenue de répondre à l'ensemble des critiques formulées dans la note de défense de la requérante. Il convient toutefois de vérifier si, au regard du libellé de l'acte attaqué, la partie adverse a bien eu égard à cette note et si celui-ci expose globalement l'ensemble du raisonnement qui a conduit à rejeter l'argumentation de la requérante, lui permettant ainsi de comprendre pourquoi cette argumentation n'a pas entraîné la conviction de la partie adverse.

En l'espèce, la décision attaquée est structurée et motivée de manière rigoureuse. Comme déjà indiqué lors de l'examen du premier moyen, pour chacun des treize manquements imputés à la requérante, une réponse circonstanciée a été donnée par la partie adverse aux arguments de cette dernière.

La requérante met plus particulièrement en évidence deux éléments de son argumentation auxquels il n'aurait pas été répondu.

En ce qui concerne la réponse de la partie adverse aux « craintes légitimes et compréhensibles, d'impartialité [sic] dans le chef de l'Administration », l'arrêt rendu sur la demande de suspension a rejeté le grief au terme des considérations suivantes :

« Dans sa note de défense, la requérante fait état de “craintes, légitimes et compréhensibles, d'impartialité [sic] dans le chef de l'Administration”. Elle invoque à cet égard trois éléments.
Le premier est le fait pour l'inspection sociale “d'isoler les travailleurs/travailleuses tour à tour, dans une voiture ou de les accoster sur le trottoir”. Cette situation est liée au refus de la requérante de mettre à la disposition de l'inspection sociale un local pour procéder aux interrogatoires, ce qu'elle ne peut raisonnablement ignorer. Le deuxième est, encore pour l'inspection sociale, de “faire craindre un mal considérable aux travailleurs/travailleuses” qu'elle interroge “en invoquant des faits qui ne sont, soit pas avérés, soit pas répréhensibles”. La requérante reste en défaut de préciser la nature exacte du mal considérable qu'elle invoque. Les procès-verbaux d'audition, valant jusqu'à preuve du contraire, ne font pas apparaître de menaces ou de promesses afin d'obtenir une déposition.
Le troisième est la mention, dans un rapport du 7 septembre 2017, des démarches effectuées par la requérante auprès du cabinet de la ministre régionale de l'Emploi afin de dénoncer la manière de procéder de l'inspection sociale. Ces démarches ne sont pas contestées par la requérante et la simple indication de leur existence ne constitue pas un parti pris défavorable à cette dernière.
Aucun de ces éléments n'implique une apparence de partialité dans le chef de l'inspection sociale qui aurait pu susciter chez la requérante un doute légitime quant à l'aptitude à aborder sa cause en toute impartialité. La violation du principe d'impartialité n'est d'ailleurs pas invoquée dans le moyen et aucune motivation spécifique n'était requise sur ce point ».

La requérante n'avance aucun argument nouveau dans son mémoire en réplique. Il n'y a donc pas lieu de s'écarter de ce qui a ainsi été jugé dans l'arrêt de suspension.

Si la requérante a mis en doute le crédit des services d'inspection et en particulier celui d'une inspectrice, en invitant l'administration à « la plus grande prudence » dans sa lecture du dossier administratif, elle n'a cependant pas démontré qu'un prétendu défaut d'impartialité (subjective) aurait eu une incidence concrète sur l'établissement des manquements constatés.

Chacun des griefs a, au contraire, fait l'objet d'une instruction minutieuse de la part de la commission, qui ne s'en est pas tenue au rapport de l'administration, mais qui a entendu la requérante et a constaté de nombreuses contradictions dans ses propos. Dans ces conditions, la partie adverse ne devait pas répondre, spécifiquement, aux craintes exprimées par la requérante.

Quant à la réponse de la partie adverse aux éléments de défense développés par la requérante, l'arrêt n° 241.813, précité, a rejeté le grief au terme des considérations suivantes :

« En ce qui concerne les autres arguments de la note de défense, la motivation formelle de l'acte attaqué y fait référence à de nombreuses reprises. Ainsi, en ce qui concerne le lavage des vitres en lieu et place de l'activité de nettoyage du domicile prévue par l'agrément, la motivation de l'acte indique que cette activité ne se limite pas au carreau mais également à ses accessoires, tel que le châssis, la poignée, l'appui de fenêtre et elle fait référence à l'audition du 10 octobre 2016 par l'inspection sociale de l'ancienne travailleuse K.K. et à l'audition du 13 octobre 2016 par l'inspection sociale, de l'utilisatrice C.L.. En ce qui concerne la participation du gérant de la requérante aux prestations relatives aux courses ménagères, la motivation indique qu'il résulte des appels téléphoniques réalisés par l'inspection sociale en date du 30 septembre 2016 auprès d'utilisateurs que le gérant de la requérante réalisait seul des travaux de lavage de vitres et de courses ménagères pour lesquels il se faisait rémunérer en titres-services et que, lors de son audition du 25 avril 2017 par l'inspection sociale, ce gérant a indiqué que si les courses au magasin se faisaient à la fois par une travailleuse titre-service et par lui-même, la livraison des courses et la réception des titres-services se faisaient par lui-seul, de sorte qu'il a reconnu effectuer la majeure partie de la prestation. Enfin, au sujet de la méthodologie utilisée pour le calcul du nombre de titres-services requis pour le service de repassage, la motivation énonce que le temps nécessaire au repassage ne dépend pas exclusivement du poids du linge mais varie également selon la présence ou non d'une activité de raccommodage, de l'efficacité dans la gestion des activités apparentées (enregistrement, triage, contrôle, assemblage, emballage et livraison), du type de vêtement à repasser et de sa matière, de l'habileté du travailleur, de la qualité du matériel utilisé, etc. et que, par conséquent, le paiement au poids ne correspond pas au paiement du temps de prestation prévu par la législation. Le motif repris à plusieurs reprises dans la motivation formelle de l'acte attaqué indiquant qu'une régularisation après le contrôle ne fait pas obstacle à un retrait

de l'agrément est suffisamment clair, l'autorité n'étant pas tenue de donner les motifs de ses motifs ».

La requérante n'avance aucun argument nouveau, dans son mémoire en réplique. Il n'y a donc pas lieu de s'écarter de l'analyse faite par l'arrêt de suspension précité.

Le deuxième moyen n'est dès lors pas fondé.

VI. Troisième moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

Le troisième moyen est pris de la violation des principes généraux de bonne administration, du principe général de droit du raisonnable, du principe de proportionnalité et de l'erreur manifeste d'appréciation.

La requérante estime que les constatations opérées et le comportement qui lui est reproché ne justifiaient pas le retrait immédiat de son agrément.

Elle rappelle que « toute mesure doit être proportionnée aux faits de l'espèce et ne pas être entachée d'une erreur manifeste d'appréciation », que le principe du raisonnable « interdit à l'autorité d'agir contrairement à toute raison » et que « ce principe est violé quand il existe une inadéquation manifeste entre les motifs et la teneur de la décision; autrement dit lorsque l'administration a commis une erreur manifeste d'appréciation ».

Elle reproche une nouvelle fois à la partie adverse d'avoir fait fi de son argumentation et de ne pas prouver les faits reprochés, de se baser sur les déclarations d'anciens travailleurs et d'anciens clients par hypothèse subjectives qui ne seraient pas objectivées par des pièces probantes, de se fonder sur des faits de 2016 dont elle conteste le caractère infractionnel et auxquels elle a remédié depuis et de ne retenir aucune justification avancée pour soutenir sa contestation.

Elle cite deux exemples. Ainsi, elle conteste la matérialité des faits relatifs à l'offre de services exclusifs de nettoyage des vitres et indique qu'« en tout état de cause [elle] a très rapidement pris des mesures correctrices aux reproches formulés à tort ou à raison par l'administration puisqu'elle a modifié les termes et la présentation des services sur son site internet [...] ».

Par ailleurs, elle conteste aussi la matérialité des faits relatifs à la perception par son gérant de titres-services, pour le lavage des vitres et pour des courses ménagères qu'il aurait effectués lui-même et expose qu'en tout état de cause elle a renoncé à prester de tels services.

En réplique, elle maintient que la mesure attaquée ne paraît pas proportionnée au regard des moyens de défense qu'elle a fait valoir. Elle rappelle que « suivant le prescrit de l'article 20cties de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 précité, la sanction du retrait immédiat d'un agrément est réservée aux manquements conséquents qui amènent la partie adverse à douter sérieusement de la bonne foi de l'entreprise bénéficiaire de l'agrément ». Elle souligne avoir contesté toutes les infractions avancées par l'administration et en déduit qu' « il n'y a donc aucune infraction établie et suffisamment significative et permettant manifestement de douter de la bonne foi de la requérante pour justifier la sanction majeure du retrait immédiat de l'agrément ».

Elle énonce ensuite systématiquement « les prétendus griefs retenus par le ministre à [son] encontre [...] et la réfutation de leur validité, tel qu'elle l'a exposée dans sa note de défense communiquée à la Commission consultative préalablement à son audition ainsi qu'à Monsieur le ministre ».

L'essentiel de son argumentation consiste, pour chaque infraction, à contester la matérialité des faits qui lui ont été reprochés, quasiment dans les mêmes termes que ceux de la note de défense déposée devant la commission.

Ainsi, en substance, elle affirme :

- à propos de la première infraction, que « les termes “services de nettoyage de vitre exclusif” ne correspondent pas à la réalité »;
- à propos de la deuxième infraction, que son gérant n'effectuait pas les courses de ménage, mais qu'il « accompagnait Madame J. » et « faisait office de conducteur pour cette dernière »;
- à propos de la troisième infraction, qu'elle « n'a pas représenté les utilisateurs mais, à leur demande, leur a porté assistance »;
- à propos de la quatrième infraction, qu' « occasionnellement, [son gérant] complétait ou corrigeait les titres-services papiers », mais qu'il « conteste l'allégation selon laquelle il serait en possession des codes d'accès à l'espace sécurisé de certains utilisateurs »;
- à propos de la cinquième infraction, que son gérant « conteste signer tous les titres-services électroniques en lieu et place de ses travailleurs/travailleuses »;

- à propos de la sixième infraction, qu'elle « conteste avoir réclamé ou perçu un nombre de titres-services supérieur au nombre d'heures de prestations réellement effectuées »;
- à propos de la septième infraction, qu'elle avait proposé « une méthode d'évaluation du temps qui serait probablement nécessaire à l'accomplissement des prestations » de repassage de trois kilogrammes de linge ou de huit chemises;
- à propos de la huitième infraction, que « cela ne s'est toutefois produit qu'une seule fois, de manière isolée, sans répétition »;
- à propos de la neuvième infraction, que « seul Monsieur E., en sa qualité de gérant, effectue l'entièreté du travail administratif, en ce compris l'ensemble des documents sociaux, gère les contacts client et donne les consignes aux aide-ménagères »;
- à propos de la dixième infraction, que « si Monsieur E. a pu s'exprimer dans son audition en termes malheureux ou pouvant être ressentis comme indéliçats », il n'en résulte pas de discrimination directe et qu'« elle conteste formellement les déclarations d'anciens utilisateurs ou travailleurs selon lesquelles serait adopté un comportement portant atteinte à la dignité de la personne ou serait créé un environnement intimidant, hostile, dégradant ou humiliant lié aux critères protégés par la loi du 10 mai 2007 »;
- à propos de la onzième infraction, que la partie adverse « n'a fondé son dossier que sur la reproduction des ressentis, par définition subjectifs, de travailleurs qui ne sont plus occupés au sein de la requérante et qui, par conséquent, ne présentent pas l'impartialité requise », et qu'au contraire « la requérante promeut le respect à l'égard de ses travailleurs et de ses clients et veille au bien-être de ces derniers »;
- à propos de la douzième infraction, que « Monsieur E. conteste l'allégation non étayée selon laquelle il aurait découragé des utilisateurs de recourir aux titres-services sous format électronique »;
- à propos de la treizième infraction, que « c'est tout simplement faux ».

Selon elle, une seule infraction est établie : « la requérante aurait contrevenu à l'article 3, alinéa 4, de la loi du 20 juillet 2001, en ce qu'il a été constaté que la travailleuse Madame J. a effectué des prestations au profit d'un parent au premier degré ». Elle concède que cette travailleuse a effectué 4 heures de travail au profit d'un parent au premier degré mais précise toutefois que « depuis lors, la requérante veille à ce que ses aide-ménagères ne fournissent pas de prestations au profit d'utilisateurs avec lesquels elles ont un lien familial de sang ou par alliance jusqu'au 2^{ème} degré inclus ».

Elle reproduit ensuite les arguments de la page 36 de la requête et conclut qu'« il est donc évident que la première partie adverse a commis une erreur

manifeste d'appréciation dans l'acte attaqué et que les constatations opérées et le comportement de la requérante ne justifient pas pareille mesure. Toute autorité placée dans les mêmes conditions que la partie adverse n'aurait pas adopté une telle décision ».

Elle estime ainsi que la seule infraction non contestée et établie « n'est évidemment pas suffisante et proportionnée de manière à justifier l'adoption d'une sanction très lourde », soit le retrait immédiat de son agrément.

Dans son dernier mémoire, elle se limite à demander la poursuite de la procédure et s'en réfère à ses écrits de procédure antérieurs.

VI.2. Appréciation

Comme l'a déjà jugé le Conseil d'État, dans l'arrêt n° 241.813, précité :

- « Le contrôle du Conseil d'État sur la matérialité des faits et leur qualification est complet. Le contrôle de l'appréciation est marginal, limité à l'erreur manifeste d'appréciation. À cet égard, en effet, il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'administration et de la requérante. Il ne peut substituer son appréciation en opportunité à celle qui a été portée par l'autorité et ne peut censurer cette appréciation que dans le cas d'une erreur manifeste.

L'appréciation est manifestement erronée quand elle est incompréhensible pour tout observateur averti. Il ne suffit pas de constater qu'au regard des mêmes critères, telle autre mesure paraît raisonnablement admissible ou semble même meilleure. Il s'agit de l'attitude qu'aucune autre autorité placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée. Tout doute doit être exclu ».

Bien qu'elle invoque la violation des principes généraux de bonne administration, du raisonnable, de proportionnalité ainsi que l'erreur manifeste d'appréciation, la requérante conteste principalement la matérialité des faits qui fondent la sanction du retrait de son agrément.

Le troisième moyen, qui n'est pas pris de l'erreur dans les motifs de fait, ne permet pas au Conseil d'État d'exercer un contrôle de l'exactitude des motifs de fait retenus par la partie adverse pour fonder l'acte attaqué.

La requérante invite en réalité le Conseil d'État à reprendre l'examen effectué par la partie adverse, au stade de l'audition par la commission. L'essentiel de son argumentation consiste, pour chaque manquement, à tenter de contester les faits, dans les mêmes termes que ceux de sa note de défense déposée devant la commission. Ce faisant, elle ne démontre aucune « erreur manifeste

d'appréciation », mais demande au Conseil d'État de se substituer à la partie adverse dans l'établissement et l'appréciation des faits constatés.

Comme il l'a déjà été souligné à propos de l'examen des autres moyens de la requête, il ressort de l'acte attaqué et du dossier administratif dans son ensemble, que les faits ont fait l'objet d'une instruction minutieuse, tant par l'inspection sociale que par la commission, qui a répondu aux arguments développés par la requérante lors de son audition et dans sa note de défense. Enfin, le ministre a repris à son compte l'essentiel des éléments retenus par la commission.

Le Conseil d'État n'est pas compétent pour substituer son appréciation à celle de l'administration, ni pour se poser en arbitre des appréciations divergentes de l'administration et de la requérante.

Sur ce point, il convient de relever que dans ses écrits de procédure, la requérante ne conteste finalement, à titre principal, que deux manquements sur les treize qui ont été retenus à sa charge.

Dans son arrêt n° 241.813, précité, le Conseil d'État a rejeté ce moyen, en considérant que les éléments du dossier permettent d'établir que le gérant de la requérante a bien effectué des prestations de lavage de vitres et de courses ménagères rémunérées par des titres-services, en l'absence de tout contrat de travail et a également précisé ce qui suit :

« La seule circonstance que des témoignages émanent de personnes qui ne sont plus membres du personnel ou clientes de la requérante n'implique pas que l'autorité ne pourrait les prendre en considération. L'enquête de l'inspection sociale qui a précédé la procédure de retrait d'agrément a bien débuté en 2016 mais elle s'est poursuivie en 2017 compte tenu du nombre de devoirs à accomplir. Ce délai n'a pas d'incidence sur la validité des preuves recueillies lors de cette enquête.

Si le rapport de l'inspection sociale du 12 décembre 2016 mentionne effectivement, à la date du 30 septembre 2016, des "appels téléphoniques aux utilisateurs de Squeaky-Clean" ayant pour objet le fait que "Monsieur E. réalise seul des travaux de lavage de vitres et de courses ménagères et se fait rémunérer en titres-services alors qu'il n'est lié par aucun contrat de travail avec l'EA 5364 Squeaky-Clean", ces faits ont, par la suite, été vérifiés dans le cadre d'auditions de travailleurs et d'utilisateurs dont les procès-verbaux figurent au dossier administratif. Ces différentes auditions, ainsi que l'audition du gérant de la requérante, permettent d'établir que ce dernier a bien effectué des prestations de lavage de vitres et de courses ménagères rémunérées par des titres-services en l'absence de tout contrat de travail.

Compte tenu de ces différents éléments et de toutes les autres irrégularités relevées dans la motivation formelle de l'acte attaqué, il n'apparaît pas qu'en suivant l'avis unanime de la commission d'agrément favorable au retrait de l'agrément de la requérante, la partie adverse aurait eu une attitude qu'aucune autre autorité placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée ».

La requérante, qui a eu l'occasion de remettre en cause cette appréciation provisoire, dans son mémoire en réplique, n'apporte aucun élément nouveau à cet égard.

En définitive, le principe de proportionnalité serait violé dans la mesure où un seul manquement est, de l'aveu même de la requérante, matériellement établi.

Sur ce point, le contrôle du Conseil d'État est également marginal.

Il résulte toutefois de ce qui précède que le manquement relatif aux prestations effectuées par Madame J. au profit d'un parent au premier degré, n'est pas le seul qui soit valablement établi.

Pour le surplus, quant à la circonstance que les manquements seraient déjà anciens, il y a lieu de souligner qu'ils ont fait l'objet d'une instruction minutieuse, suivie d'une procédure administrative dans laquelle le principe du contradictoire a été respecté. La décision de retrait de l'agrément est fondée sur des faits de 2017. Le gérant de la requérante a ainsi été entendu par l'inspection sociale, le 25 avril 2017; la requérante a été avertie des manquements qui lui étaient reprochés, par un courrier du 23 janvier 2018; la commission a examiné le dossier, une première fois, le 26 février 2018 et a auditionné le gérant de la société, le 26 mars 2018; la décision de retrait a été adoptée le 23 mai 2018.

Cette chronologie démontre que le dossier a été traité dans un délai raisonnable.

Enfin, la circonstance que la requérante a remédié à la plupart des manquements relevés par l'inspection sociale, ne fait pas obstacle à la sanction du retrait d'agrément et n'induit pas que cette mesure serait disproportionnée, au vu du nombre et de la gravité des manquements ainsi reprochés.

En conséquence, le troisième moyen, dans la mesure où il est recevable, n'est pas fondé.

VII. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 840 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande dès lors que les dépens ont été réservés dans l'arrêt en suspension n° 241.813, précité.

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

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre,
le 5 mars 2021, par :

Pascale Vandernacht,
Marc Joassart,
Luc Donnay,
Caroline Hugé,

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

Le Greffier,

Le Président,

Caroline Hugé

Pascale Vandernacht