

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 259.090 du 11 mars 2024

A. 228.873/VI-21.579

En cause :

S.A.,

ayant élu domicile chez
M^e Ludovic HUBERT, avocat,
chaussée de Namur 79
1300 Wavre,

contre :

la Région wallonne,

représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Marc UYTENDAELE, avocat,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 19 août 2019, le requérant demande l'annulation de « la décision du ministre de l'Économie, de l'Industrie, de la Recherche, de l'Innovation, du Numérique, de l'Emploi et de la Formation du 13 juin 2019 qui confirme la décision de refus de la demande de carte professionnelle introduite le 2 octobre 2018 [...] ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Alain Lefebvre, 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 des derniers mémoires.

Par une ordonnance du 16 janvier 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 21 février 2024.

M^{me} Florence Piret, conseillère d'État, présidente f.f., a exposé son rapport.

M^e Annabelle De Leeuw *loco* Marc Uyttendaele, avocate, comparaisant pour la partie adverse, a été entendue en ses observations.

M. Alain Lefebvre, premier auditeur, a été entendu en son avis contraire.

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. Exposé des faits utiles

1. Le requérant est de nationalité brésilienne et vit au Brésil. Il est titulaire d'un bachelier en sciences juridiques et sociales. Il exerce dans son pays une activité professionnelle de consultance.

2. Le 28 février 2017, le requérant constitue, avec sa compagne, une société en Belgique, la SRL SM Sports, en vue d'exercer, d'une part, une activité d'élevage, achat et vente de chevaux de compétition ainsi que du commerce de matériels et d'équipements hippiques et, d'autre part, une activité d'intermédiation dans le domaine du sport.

3. Le 28 juillet 2017, le requérant introduit une demande de carte professionnelle auprès de l'ambassade de Belgique à Sao Paulo afin d'exercer l'activité de gérant au sein de la SRL SM Sports.

4. Le 22 février 2019, S.T., directeur de la direction de l'emploi et des permis de travail refuse la demande de carte professionnelle. Sa décision est motivée comme il suit :

« [...] Considérant que, dans ce cas, la demande de carte professionnelle

s'analyse sous l'angle de trois critères, à savoir le droit au séjour, le respect des obligations réglementaires liées à l'activité projetée et au statut d'indépendant et l'utilité économique du projet ;

Considérant que cet intérêt économique se mesure en termes de créations d'emploi, d'investissements productifs, de retombées économiques sur les entreprises situées sur le territoire belge, d'ouverture à l'exportation, d'activités rares, innovantes ou hautement spécialisées ou encore de satisfaction de besoins non satisfaits ou insuffisamment satisfaits ;

Considérant que la société, projetée par [A.S.], a pour objet "la vente, l'achat et l'élevage de chevaux de compétition ainsi que tout le matériel correspondant [...]";
[...]

Qu'en date du 09/01/2019, l'Administration a demandé si [A.S.] avait des nouveaux documents afin de compléter son dossier ;

Qu'en date du 15/01/2019, [le conseil du requérant] a informé l'Administration que "[s]on client est revenu en Belgique à 4 reprises en 2018. Il a noué certains contacts, mais aucun contrat n'a été conclu. Mon client me fait savoir qu'en l'absence de carte professionnelle, il n'a pas pris le risque de conclure des contrats" ;

Considérant par ailleurs que le plan financier déposé à l'appui de la demande de carte professionnelle laisse apparaître un capital de départ de 27.000 € dont 20.000 € par apport en nature de deux chevaux, représenté par une jument et un étalon ;

Que, toutefois, ces apports en nature ne sont pas repris en tant qu'actifs immobilisés ;

Que le projet prévoit en outre un accroissement du cheptel de deux poulains par an, sans acquisition extérieure ;

Que, cependant, la période de gestation d'un cheval est de 11 à 12 mois et que le sexe des poulains n'est pas prévisible ;

Que, de plus, divers risques tels que le décès de chevaux, des maladies rendant l'animal impropre à la reproduction, doivent être pris en considération ;

Que, dès lors, miser sur un accroissement du cheptel de deux poulains par an est utopique ;

Qu'en outre, la vente de chevaux n'atteignant pas leurs objectifs sportifs est également un aléa dont le plan financier ne tient pas compte ;

Que, par ailleurs, aucune acquisition en biens d'investissement n'est prévue durant les deux premières années de l'exercice ;

Que, selon le compte de résultat prévisionnel, le chiffre d'affaires prévisionnel évolue de 37.500 € la 1^{ère} année à 75.000 [€] pour le 3^{ème} exercice pour la vente de poulains et de l'équipement hippique et que, concernant l'activité de consultance et d'intermédiaire dans le monde sportif, il évolue de 7.500 à 22.500 [€] pour le 3^{ème} exercice ;

Que le plan financier ne prévoit pas d'engagement de personnel ;

Que, dès lors, la création de cette société continue à créer la propre activité du demandeur sans favoriser la création d'emplois supplémentaires ;

Que, de plus, il n'y a pas d'émolument versé à [A.S.] la 1^{ère} année, et que, par les années suivantes, ceux-ci sont de l'ordre de 12.000 € ;

Que ce montant est extrêmement faible et qu'il n'y a aucune indication sur les ressources financières personnelles du demandeur ;

Que, par conséquent, l'activité projetée de [A.S.] ne lui permet pas d'assurer des revenus de subsistance stables et suffisants ;

Qu'au vu de la nature de l'activité et du capital de départ de 7.000 € en numéraire, la trésorerie risque d'être rapidement sous tension ;

Que, dès lors, le financement de ce projet est idéaliste, compte tenu en particulier de la faible capitalisation de départ, et que, pourtant, l'élevage de chevaux exige une forte assise financière pour peu de rentabilité ;

Qu'en conclusion, il résulte que l'Administration ne peut valablement

s'appuyer sur le contenu du plan financier pour juger adéquatement de la pertinence du projet et plus particulièrement de son impact potentiel sur l'économie wallonne [...] ».

5. Le 20 mars 2019, le requérant introduit contre cette décision, par l'intermédiaire de son conseil, un recours devant le ministre de l'Emploi. Il indique, dans son recours, renoncer à l'exercice de l'activité d'intermédiation dans le domaine du sport pour se concentrer sur l'activité d'élevage, d'achat et de vente de chevaux de compétition ainsi de commerce de matériels hippiques. Il fait, à cet égard, valoir les éléments suivants :

« [...] »

1) Aucune acquisition en biens d'investissement n'est prévue durant les deux premières années d'exercice de sorte que l'accroissement du cheptel sera uniquement réalisé par les naissances ;

[A.S.] a pris bonne note de cet élément. Il est exact que celui-ci avait dans un premier temps privilégié les naissances afin d'accroître le cheptel de la société.

Cette méthode a l'avantage d'être moins onéreuse que d'acquérir un nouveau cheval.

Il convient d'insister sur un élément particulier dans le monde équestre en ce qui concerne la procréation. En effet, les chevaux de compétition sont continuellement sur le circuit. Il n'est donc pas possible pour les juments d'interrompre les compétitions afin de procréer. Ainsi, pour obtenir des poulains "de haute qualité" (la lignée est très importante), la solution consiste à recourir à la gestation pour autrui. Une jument porteuse va se voir inséminer avec les ovules de la jument de compétition et la semence d'un étalon (naturellement ou non). En conséquence, bien que la gestation d'un cheval est de 11 à 12 mois, cela n'impacte ni la jument ni l'étalon qui se trouvent dans la société étant donné que c'est une jument tierce qui se charge de la gestation.

Ce faisant, le cheptel pourrait être augmenté de 10 poulains par an sans que cela n'impacte le dressage ou la participation à des compétitions. Il ne s'agit donc nullement d'une vision utopique d'obtenir deux poulains par an au sein de la société.

Ceci étant, depuis la décision de refus, la société a acquis deux nouveaux chevaux. De sorte que la société dispose actuellement de 4 chevaux de compétition.

2) Il existe de nombreux risques qui doivent être pris en considération (maladie, décès, objectifs sportifs non atteints ...) dont le plan financier ne tient pas compte ; Le plan financier a pris compte d'un maximum d'aléa et a été réalisé en appliquant une certaine prudence eu égard à la spécificité de l'activité.

Les risques invoqués dans le cadre de la décision de refus sont toutefois pratiquement nuls. En effet, les chevaux de la société ont 1 an, 3 ans et 7 ans. Ils sont suivis régulièrement par les vétérinaires. En effet, la vente d'un cheval ne peut se réaliser sans sa carte de vaccination et de soins. De même, l'inscription à une compétition requiert la preuve du suivi vétérinaire.

Sur base de son expérience, mon client investit dans des chevaux qui ont un certain potentiel. Ils sont achetés très jeunes sans garantie de succès, mais le risque de déboire est extrêmement limité.

De manière générale, toute activité qui débute comporte une part de risque. Cela vaut aussi bien pour le snack du coin que pour le médecin. Il ne peut donc s'agir d'un grief justifiant le refus d'une carte professionnelle.

3) Les apports en nature ne sont pas repris en tant qu'actifs immobilisés ;

Cette affirmation est tout simplement erronée. Il ressort du bilan publié à la BNB

que les chevaux apportés sont inscrits en compte 26 “autres immobilisations corporelles” pour un montant de 16.667,00 EUR, soit 20.000 EUR moins la première année d’amortissement (annexe).
Il s’agit de biens d’investissement ce qui justifie cette immobilisation.

4) Le plan financier ne prévoit pas d’engagement de personnel de sorte que la société contribue uniquement à créer la propre activité de [A.S.];
Le plan financier ne prévoit effectivement pas d’engagement de personnel pendant les 3 premières années. Le coût d’un salarié ne pouvant être assumé par la société au départ.

Toutefois, la société devra à terme engager un salarié (groom) qui sera chargé de la logistique et du transport des chevaux sur les lieux de compétitions, mais également de la préparation de ceux-ci avant les concours.

Actuellement, c’est [A.S.] qui assume cette fonction, mais l’objectif étant de faire participer les chevaux à différentes compétitions en différents lieux, il conviendra donc de dédoubler ce poste.

5) Aucune rémunération n’est versée à [A.S.] la 1^{ère} année. Les émoluments pour les années suivantes seraient trop faibles alors que [A.S.] ne démontre pas ses ressources financières personnelles ;

Outre le fait que la rémunération d’un dirigeant relève de la liberté de volonté des parties, la faible rémunération déterminée est justifiée par le début d’activité de la société. [A.S.] souhaitant privilégier le paiement des tiers au détriment de sa rémunération.

Par ailleurs et comme exposé, [A.S.] dispose d’une licence de droit. Il exerce son activité au Brésil au travers de sa société de consultance [...]. Actuellement, il dispose donc d’une autre source de revenus parallèlement à l’activité exercée au travers de la société. Cette source de revenus est largement suffisante pour assurer sa subsistance lors de sa présence en Belgique.

À cet égard [A.S.] produit notamment un extrait de son compte bancaire au Portugal sur lequel se trouve un solde disponible de 18.419,58 (annexe).

Ainsi, bien que [A.S.] mette tout en œuvre pour percevoir des émoluments de sa société, il est en mesure de subvenir à ses propres besoins actuellement dans l’attente de percevoir une rémunération de la part de SM Sports.

6) Le capital de départ en numéraire (7.000 EUR) risque de mettre la trésorerie rapidement sous tension.

Comme exposé au point précédent, [A.S.] est en mesure d’assurer les problèmes de trésorerie de la société. Cela est notamment démontré par l’acquisition des deux nouveaux chevaux.

[A.S.] est disposé à apporter les fonds nécessaires à la société pour assurer la poursuite de son activité dans l’attente de la vente d’un premier cheval. Les perspectives de rentrées financières sont toutefois encourageantes eu égard au bon comportement des chevaux présents dans le cadre de leur apprentissage.

[A.S.] s’est également concentré sur la mise en place de partenariats pour la vente du matériel hippique qui laisse présager une marge conséquente pour la société [...]. ».

6. Le 29 mai 2019, I.Q., directrice générale de la direction générale opérationnelle Économie, Emploi et Recherche adresse au ministre de l’Emploi une note sur l’affaire accompagnée d’une proposition de décision.

7. Le 13 juin 2019, le ministre de l’Emploi décide que le recours n’est pas fondé et confirme la décision de refus de la demande de carte professionnelle du

requérant, en vue d'être gérant de la SRL SM Sports.

Il s'agit de l'acte attaqué, qui est rédigé comme il suit :

« Vu l'article 6, § 1^{er}, IX, 3^o, de la loi spéciale du 08 août 1980 de réformes institutionnelles ;
Vu la loi du 19 février 1965 relative à l'exercice par les étrangers des activités professionnelles indépendantes, modifiée par la loi du 1^{er} mai 2006, et ses modifications ultérieures ;
Vu l'arrêté royal du 02 août 1985, portant exécution de la loi du 19 février 1965 relative à l'exercice, par les étrangers, des activités professionnelles indépendantes, et ses modifications ultérieures ;
Considérant que [A.S.] a introduit une demande de carte professionnelle le 28/07/2017 depuis l'Ambassade de Belgique à Sao Paulo, en vue d'être gérant de la SRL SM Sports [...].
Que cette demande a été refusée pour le motif que le plan financier déposé à l'appui de la demande de carte professionnelle n'était pas concluant, qu'il n'y avait pas de rémunération prévue pour le demandeur, que la création de cette société ne contribuait pas à favoriser la création d'emplois supplémentaires, et enfin que [A.S.] n'avait pas démontré ses contacts dans le monde sportif et qu'il n'est pas repris dans la liste des agents à l'Union royale belge des sociétés de football ;
Qu'un refus de carte professionnelle a été notifié à l'intéressé le 26/02/2019 ;
Qu'en date du 20/03/2019, [A.S.] a introduit, par l'intermédiaire de son conseil, [...], un recours contre la décision précitée ;
Considérant que, dans le cadre du recours, [le conseil du requérant] informe le ministre que le demandeur, [A.S.] renonce à l'exercice de l'activité d'intermédiaire dans le domaine du sport ;
Que, la société se concentre, dès lors, essentiellement sur l'activité du dressage, l'achat et la vente de chevaux de sports ainsi que du matériel hippique ;
Considérant que, concernant le grief d'absence d'acquisition en biens d'investissement, et que dès lors, l'accroissement du cheptel sera uniquement réalisé par les naissances de la jument du demandeur comme indiqué dans le plan financier, [le conseil du requérant] informe que, désormais, "la solution consiste à recourir à la gestation pour autrui. Une jument porteuse va se voir inséminer avec les ovules de la jument de compétition", afin que "cela n'impacte pas ni la jument ni l'étalon qui se trouve dans la société étant donné que c'est une jument tierce qui se charge de la gestation" ;
Que, toutefois, aucune autre information n'a été transmise telle que les coûts de cette gestation, des noms de contacts quant à cette procédure ;
Que, de plus, aucun nouveau plan financier n'a [...] été transmis afin de pouvoir vérifier la viabilité et la rentabilité de cette procédure ;
Considérant qu'en ce qui concerne les risques (maladie, décès,...), dont le plan financier ne tient pas compte, le conseil informe que "le plan financier a pris en compte d'un maximum d'aléa et a été réalisé en appliquant une certaine prudence eu égard à la spécificité de l'activité" et ajoute que ceux-ci sont "pratiquement nuls" puisque les chevaux "sont suivis régulièrement par les vétérinaires" ;
Que, même si, en effet, "toute activité qui débute comporte une part de risque", l'examen du plan financier en première instance n'a, toutefois, pas relevé que les risques avaient été pris en compte ;
Considérant que, pour les apports en nature qui ne sont pas repris en tant qu'actifs immobilisés, le conseil déclare qu'"il ressort du bilan publié à la BNB que les chevaux apportés sont inscrits en compte 26 pour un montant de 16.667 €" ;
Qu'en effet, selon les comptes annuels du 01/03/2017 au 31/12/2017 déposés à la Banque nationale de Belgique, contrairement au plan financier initialement communiqué, les deux chevaux ont fait l'objet d'un apport en nature et se retrouvent, dorénavant, dans les actifs immobilisés ;

Considérant que, par ailleurs, [le conseil du requérant] reconnaît le manque d'engagement prévu dans le plan financier, et ajoute que “la société devra à terme engager un salarié (‘groom’) qui sera chargé de la logistique et du transport des chevaux sur les lieux de compétition, mais également de la préparation de ceux-ci avant concours” ;

Que, toutefois, cet engagement reste vague puisqu'aucune autre explication n'a été fournie telle que le salaire prévu, le délai d'engagement mis à part “à terme” ;

Considérant qu'en ce qui concerne le manque de rémunération du demandeur lors de la première année et le faible montant pour les années suivantes, [le conseil du requérant] déclare que “privilégier le paiement des tiers au détriment de sa rémunération” est le souhait du demandeur et ajoute qu'il “dispose actuellement d'une autre source de revenus parallèlement à l'activité exercée et que celle-ci est largement suffisante pour assurer sa subsistance lors de la présence en Belgique” ;

Que, toutefois, avec son arrivée en Belgique, il ne pourra plus exercer son activité au Brésil et ne percevra plus de rémunération ;

Qu'il ne pourra seulement subvenir que quelques mois à ses besoins sans que la SRL SM Sports ne le rémunère pour sa fonction de gérant ;

Que, par ailleurs, comme évoqué dans le point précédent, la société compte *a priori* également engager du personnel ;

Que, de ce fait, la question se pose de savoir si la SRL SM Sports pourra rémunérer le demandeur sans mettre en péril la viabilité de la société ;

Qu'en effet, comme évoqué précédemment, aucun nouveau plan financier n'a été transmis dans le cadre du recours afin de démontrer ces propos ;

Considérant que, [le conseil du requérant] souligne, enfin, que le demandeur est “en mesure d'assurer les problèmes de trésorerie de la société” et ce “par l'acquisition de deux nouveaux chevaux” ;

Que, par ailleurs, “il est disposé à apporter les fonds nécessaires à la société pour assurer la poursuite de son activité dans l'attente de la vente du premier cheval” ;

Que, cependant, comme expliqué au précédent point, les fonds propres de demandeur devront permettre de subvenir à ses besoins en l'absence de rémunération de la SRL SM Sports durant les premières années d'activités ;

Considérant, subsidiairement, que l'analyse des comptes annuels relève qu'il n'y a pas de créances commerciales ni de dettes commerciales ;

Que, par ailleurs, de l'examen du compte de résultat, il ressort qu'aucun chiffre d'affaires n'a été réalisé ;

Qu'en conséquence, la SRL SM Sports clôture son exercice sur une perte de 87096 € [...] »

Cette décision est notifiée au requérant par un courrier du 21 juin 2019 signé par S.T., directeur de la direction de l'emploi et des permis de travail.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

La requérante prend un premier moyen de la violation de l'article 3, § 1^{er}, de la loi du 19 février 1965 relative à l'exercice, par les étrangers, des activités professionnelles indépendantes. Elle soutient, en substance, que le ministre ne pouvait refuser la carte professionnelle qu'il a sollicitée « en personne physique » pour des motifs économiques et des risques hypothétiques liés à l'activité de la SRL SM Sports. Il fait valoir que le critère de l'utilité économique est illégal, dès lors qu'il

n'est pas prévu par la loi, et discriminatoire, en ce qu'il ne s'applique pas aux personnes qui séjournent légalement en Belgique au moment de l'introduction de leur demande.

En termes de réplique, le requérant insiste sur le fait que, pour apprécier l'utilité économique du projet, la partie adverse aurait dû examiner sa situation, en tant que personne physique, et non la viabilité de la SRL SM Sports. Il ajoute que la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation et identifie, à l'appui de ce nouveau grief, plusieurs lacunes dans l'analyse ayant conduit à rejeter la demande de carte professionnelle pour des motifs économiques.

Dans son dernier mémoire, le requérant conteste que les griefs soulevés dans son mémoire en réplique soient tardifs et dès lors irrecevables.

IV.2. Appréciation du Conseil d'État

L'article 3, § 1^{er}, de la loi du 19 février 1965 relative à l'exercice, par les étrangers, des activités professionnelles indépendantes, dans sa version applicable en région de langue française, prévoit ce qui suit :

« §1^{er}. La carte professionnelle est accordée par le fonctionnaire délégué désigné par le Gouvernement. Elle est personnelle et incessible ; elle spécifie de manière précise l'activité exercée ou à exercer par le titulaire et, éventuellement, les conditions auxquelles cet exercice est soumis ».

Le requérant reproche à la décision attaquée d'avoir retenu « des motifs économiques et des risques hypothétiques dans le chef de [sa] société » pour justifier le refus d'accorder la carte professionnelle qu'il a sollicitée en tant que personne physique.

La réglementation applicable ne détermine pas les critères que doit appliquer la partie adverse lorsqu'elle statue sur une demande de délivrer ou de renouveler une carte professionnelle. À l'opposé de ce que soutient le requérant, il ne peut en être déduit une limitation de la marge d'appréciation de la partie adverse, qui ne pourrait pas faire reposer sa décision sur un motif non expressément prévu par la loi, mais il en découle, au contraire, que le législateur lui a conféré un très large pouvoir discrétionnaire dans l'exercice de cette compétence. Il n'appartient pas au Conseil d'État de substituer son appréciation à celle de la partie adverse quant au choix des critères qu'elle entend mettre en œuvre, sans préjudice de la sanction d'une éventuelle erreur manifeste d'appréciation et du contrôle de la constitutionnalité et de la légalité de ce choix.

En l'espèce, le requérant ne soutient pas, dans sa requête, que retenir le critère de l'utilité économique du projet, ce qui peut impliquer de vérifier préalablement la viabilité et la rentabilité de celui-ci, procéderait d'une erreur manifeste d'appréciation ou violerait la légalité d'une autre manière. Il se limite à affirmer que ce critère ne peut être appliqué, car il n'est pas prévu par la loi, et qu'il est discriminatoire, car « toute personne ayant le droit de séjourner légalement en Belgique ne devra en aucun cas démontrer l'utilité de son activité pour la Région avant d'entamer celle-ci ».

Pour les raisons qui viennent d'être exposées, la première assertion est inexacte. Le fait que le critère n'est pas prévu par la loi ne viole pas la disposition visée au moyen.

Quant à l'affirmation de l'existence d'une discrimination fondée sur le critère de l'obtention d'un titre de séjour, elle n'est pas autrement étayée. Un traitement différencié, dans le choix des critères à appliquer selon que l'étranger bénéficie ou non d'un droit au séjour, n'est pas discriminatoire s'il est susceptible d'une justification objective et raisonnable. En l'occurrence, une telle justification apparaît des extraits cités dans la requête, qui reprennent les déclarations faites à l'époque par la ministre fédérale des Classes moyennes en Commission à la Chambre des représentants (Projet de loi modifiant la loi du 19 février 1965 relative à l'exercice, par les étrangers, des activités professionnelles indépendantes, Rapport, Doc., 2002-2006, n° 2298/002, pp. 6 à 7). Il y est en effet indiqué qu'une personne déjà admise au séjour en Belgique – si elle possède les connaissances professionnelles requises – devrait pouvoir obtenir une carte professionnelle pour pouvoir y travailler, parce qu'« elle sera marginalisée si on lui refuse ». Une personne, comme le requérant, qui n'est pas admis au séjour dans le Royaume au moment de l'introduction de sa demande doit, en principe, introduire celle-ci à partir du poste diplomatique ou consulaire belge du pays où il est autorisé à résider. Il lui est alors, en principe, loisible d'exercer une activité professionnelle à cet endroit dans l'attente d'obtenir une carte professionnelle et un visa long séjour pour la Belgique. Tel est précisément le cas du requérant, qui déclare, dans son recours interne devant le ministre, exercer actuellement une activité professionnelle de consultance dans son pays. Il n'est pas déraisonnable d'exiger de sa part qu'il démontre, s'il souhaite migrer vers la Belgique, l'utilité de son projet pour la Région wallonne, Région dans laquelle il a introduit sa demande de carte professionnelle.

Quant à l'affirmation selon laquelle la demande de carte professionnelle a

été introduite par le requérant en personne physique, elle est démentie par les pièces du dossier administratif. Dans le formulaire de demande, le requérant indique qu'il entend exercer son « activité indépendante », non « en personne physique », mais « en société » dans la fonction de gérant de la SRL SM Sports. La situation du requérant et celle de cette société sont nécessairement liées puisque le requérant entend exercer son activité indépendante à travers celle-ci. Le requérant ne démontre pas qu'en vérifiant la viabilité et la rentabilité de cette société pour apprécier l'utilité économique du projet, la partie adverse méconnaîtrait l'article 3, § 1^{er}, de la loi du 19 février 1965, qui est la seule disposition visée au moyen à titre de règle violée.

Dans son mémoire en réplique, le requérant soutient, pour la première fois, que la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation (1) en n'analysant pas correctement la capacité financière de la société (bilan, capital de départ) et du requérant, (2) en retenant, comme motifs de rejet, l'absence d'engagement de personnel et les risques liés à l'activité projetée, (3) en ne prenant pas en considération d'autres critères d'utilité (sociale et sportive) que présente le projet et (4) en ne tenant pas compte du fait que l'activité projetée présenterait bien un intérêt économique dès lors qu'elle permet des « ouvertures à l'exportation » grâce à l'expérience et les contacts du requérant dans le milieu équestre.

Ces griefs, nouveaux, sont tardifs et, dès lors, irrecevables.

Les arguments qui figurent dans le dernier mémoire du requérant, tenant au fait que la partie adverse n'a jamais critiqué l'intérêt social ou sportif du projet, que certains des griefs invoqués étaient déjà soulevés dans le recours interne, que, dans la requête, il a insisté sur l'illégalité de la condition d'utilité économique du projet et qu'« il n'y avait dès lors pas lieu de développer plus avant les lacunes dans l'analyse de la partie adverse » ne démontrent pas une impossibilité d'invoquer ces griefs dans la requête introductive d'instance.

Le premier moyen est, pour partie, irrecevable et, pour partie, non fondé.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

Le requérant prend un deuxième moyen de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs. Il soutient, en substance, que la décision attaquée est stéréotypée et sommaire, qu'elle

ne reflète pas un raisonnement rigoureux et sans faille et qu'elle est basée uniquement sur des motifs économiques et des risques hypothétiques. Il critique, en particulier, les motifs de la décision attaquée, concernant l'absence d'information relative à la procédure de gestation pour autrui invoquée dans le recours interne, les critiques du ministre concernant le plan financier pourtant établi par un comptable, l'absence de prise en considération, dans le plan financier, des risques liés à l'activité projetée, l'absence de rémunération du requérant pendant plusieurs mois, le défaut d'éléments concrets relatifs à la création d'emplois supplémentaires et l'absence de chiffre d'affaires réalisé par la SRL SM Sports.

En termes de réplique, le requérant apporte certaines précisions à l'appui de sa critique des motifs précités de la décision attaquée.

Le dernier mémoire ne contient, sur le moyen, aucun développement supplémentaire.

V.2. Appréciation du Conseil d'État

Les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs imposent à l'autorité d'indiquer, dans l'*instrumentum* de l'acte administratif individuel, les considérations de fait et de droit qui le fondent afin de permettre à son destinataire de comprendre, à la lecture de cet acte, les raisons juridiques et factuelles qui ont conduit l'autorité à se prononcer dans ce sens et d'apprécier l'opportunité d'introduire un recours à son encontre. Pour être adéquate, cette motivation doit reposer sur des éléments qui, au regard du dossier administratif, s'avèrent exacts, c'est-à-dire conformes à la réalité, pertinents pour la solution retenue et légalement admissibles. Si l'obligation de motivation formelle n'implique pas l'obligation de répondre point par point à tous les arguments soulevés dans le cadre de la procédure, il doit néanmoins ressortir de la motivation que l'autorité y a eu égard. Il faut, mais il suffit que la motivation rencontre, au moins succinctement, les arguments essentiels formulés dans le recours et qu'elle indique les raisons de droit et de fait pour lesquels le recours a été rejeté. L'étendue de la motivation doit être proportionnelle à l'importance de la décision prise et, le cas échéant, à la qualité des arguments invoqués.

En l'espèce, la décision attaquée indique les considérations de droit et de fait qui la justifient. Elle répond, de manière circonstanciée, à tous les griefs invoqués par le requérant dans son recours, démontrant ainsi que le ministre a pris connaissance des spécificités de l'affaire.

En particulier, en réponse aux griefs plus spécifiques de la requête et du mémoire en réplique, il y a lieu de relever les éléments suivants.

Comme il a déjà été relevé à l'occasion de l'examen du premier moyen, la partie adverse peut valablement se fonder sur des motifs économiques pour rejeter la demande de carte professionnelle introduite par le requérant, en vérifiant la viabilité et la rentabilité de l'activité qu'il envisage d'exercer à travers la société SRL SM Sports.

Concernant la solution, indiquée dans le recours administratif interne, de recourir à la gestation pour autrui pour accroître le cheptel via les naissances à partir d'ovocytes de la jument du requérant, la décision attaquée indique ne pas pouvoir retenir cette explication, dès lors qu'« aucune autre information n'a été transmise telle que les coûts de gestation [et] des noms de contacts quant à cette procédure » et qu'« aucun plan financier n'a été transmis afin de pouvoir vérifier la viabilité et la rentabilité de cette procédure ». Ces motifs sont conformes aux pièces du dossier. Contrairement à ce que le requérant affirme, le seul plan financier qu'il a déposé ne contient aucun renseignement sur cet aspect important de l'activité projetée et, au contraire de ce qu'il soutient dans sa requête, le défaut de communication de ces éléments permet de comprendre le refus de délivrance de la carte professionnelle sollicitée. Une activité d'élevage, d'achat et de vente de chevaux de compétition exige de disposer d'un cheptel suffisant. Le requérant déclare, dans le cadre de son recours interne devant le ministre, que « les chevaux de compétition sont continuellement dans le circuit », qu'« il n'est donc pas possible pour les juments d'interrompre les compétitions afin de procréer ». Il ajoute, dans son mémoire en réplique, qu'il ne prévoit la réalisation d'aucun investissement (en termes d'achat de chevaux). Les procédures de gestation pour autrui sont donc un aspect essentiel de l'activité envisagée. Or, le requérant ne démontre pas avoir réellement examiné la viabilité de telles procédures, tenant notamment compte des coûts spécifiques qu'elles impliquent nécessairement. L'affirmation qui figure, dans le dernier mémoire, selon laquelle ces informations relèvent du secret d'affaires et dépendent des conditions de mise en concurrence entre les acteurs du marché ne permet pas de justifier l'absence totale de renseignements relatifs à cette partie essentielle de l'activité envisagée par le requérant.

Contrairement à ce que soutient le requérant, la partie adverse pouvait se permettre de critiquer les éventuelles lacunes du plan financier qu'il a joint en annexe de sa demande. La circonstance que ce plan soit établi par un comptable est indifférente à cet égard. Comme le relève la partie adverse dans son dernier mémoire,

le comptable n'est pas le garant de la viabilité de l'activité de la société montée par le requérant.

L'affirmation suivant laquelle le plan financier ne démontre pas qu'ont été pris en considération les risques liés aux spécificités de l'activité envisagée est également conforme aux pièces du dossier. Contrairement à ce qu'affirme le requérant dans sa requête, le ministre n'indique nullement qu'il aurait fallu tenir compte du décès d'un cheval sur deux pour s'assurer de la réalité du plan financier. Le fait est que ce plan ne fait état d'aucun risque ni d'aucun aléa susceptible d'affecter l'activité projetée. Le motif qui pointe cette lacune est clair et précis et il permet au requérant de comprendre les doutes exprimés par la partie adverse sur la viabilité de l'activité projetée. L'affirmation du caractère tout à fait hypothétique de ces risques n'est pas démontrée par le requérant.

Contrairement encore à ce que soutient le requérant, le ministre, sur recours, reconnaît que les deux chevaux du requérant ont fait l'objet d'un apport en nature et se retrouvent désormais dans les actifs immobilisés. La circonstance que cet élément figurait – ou ne figurait pas – dans le plan financier initial est sans incidence sur le sens de la décision attaquée.

Quant à l'absence de rémunération du requérant, elle se vérifie également à la lecture du dossier. Le ministre indique, à ce propos, que « le manque de rémunération du demandeur pendant la première année et le faible montant pour les années suivantes » est problématique, ce d'autant plus que, d'une part, le requérant ajoute, dans son recours interne, vouloir « privilégier le paiement de tiers au détriment de sa rémunération » et que, d'autre part, s'il s'établit en Belgique, comme il le souhaite, il ne pourra plus percevoir les revenus que lui procure actuellement son activité de consultance au Brésil. Le ministre déduit de ces éléments que le requérant ne sera en mesure de subvenir que quelques mois à ses besoins sans que la SRL SM Sports le rémunère, ce qui risque de mettre en péril la viabilité de la société. Contrairement à ce qu'affirme le requérant dans son mémoire en réplique, le ministre a pris en compte les ressources financières personnelles dont il a fait état dans son recours (notamment des extraits de comptes bancaires au Portugal sur lequel se trouve un solde disponible de 18.419,58 euros). Il a toutefois considéré que celles-ci ne lui permettraient de subvenir que pour quelques mois à ses besoins.

Concernant l'absence d'engagement de personnel, le ministre indique que l'annonce, qui figure dans le recours interne, d'engager à terme un salarié (*groom*) « reste vague puisqu'aucune autre explication n'a été fournie telle que le salaire

prévu, le délai d'engagement mis à part "à terme" » et répète, plus loin dans l'acte attaqué, qu'« aucun nouveau plan financier n'a été transmis dans le cadre du recours afin de démontrer ces propos ». Pour rappel, le seul plan financier qui a été déposé par le requérant mentionne expressément qu'il ne sera pas recouru aux services d'un membre du personnel. L'absence de tout élément concret relatif à la création d'emplois supplémentaires est l'un des motifs de la décision attaquée permettant de comprendre pourquoi la partie adverse a considéré que l'activité projetée ne présentait pas d'utilité économique pour la Région.

Quant au motif relatif à l'absence de chiffre d'affaires de la SRL SM Sports, il est, comme l'indique expressément la décision attaquée, formulé à titre surabondant. Le grief de la requête qui est dirigé contre un tel motif est inopérant et, partant, irrecevable.

Le deuxième moyen n'est pas fondé.

VI. Troisième moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

Le requérant prend un troisième moyen de la violation de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Il fait valoir que le droit à un procès équitable et le principe d'impartialité, contenus à cette disposition, s'appliquent aux autorités administratives qui ont pour fonction de trancher les litiges. Il estime que ce principe et ce droit sont violés par l'article 6, alinéa 2, de la loi du 19 février 1965 relative à l'exercice, par les étrangers, des activités professionnelles indépendantes, en ce que cette disposition légale permet au ministre – et à travers lui son administration et ses fonctionnaires qui se sont déjà prononcés en première instance – de statuer sur le recours interne introduit sans plus qu'intervienne le Conseil d'enquête économique qui permettait d'éclairer le ministre sur la « situation exacte », en particulier lorsque, comme en l'espèce, la décision de refus est fondée sur des motifs économiques. Le requérant ajoute qu'en l'occurrence, il ressort du dossier que c'est le même fonctionnaire qui a rendu les deux décisions en première instance et sur recours, démontrant manifestement un parti pris.

En termes de réplique, le requérant ajoute que l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales s'impose au Conseil d'État, que le moyen vise à contrôler la conformité de l'acte

attaqué avec cette disposition conventionnelle, que le ministre qui connaît du recours introduit contre un refus de carte professionnelle doit être qualifié de « tribunal » au sens de la disposition précitée et que la Cour européenne des droits de l'homme a déjà jugé que l'exercice par la même personne de fonctions différentes dans le processus judiciaire ou l'existence de liens hiérarchiques entre le juge et d'autres acteurs de la procédure peut faire craindre un défaut d'impartialité de l'organe juridictionnel. Il détaille ensuite les raisons pour lesquelles l'aptitude du ministre à statuer sur son recours en toute impartialité peut être mise en doute au vu des circonstances de l'espèce.

Dans son dernier mémoire, il revient sur plusieurs éléments du dossier pour appuyer sa thèse.

VI.2. Appréciation du Conseil d'État

Comme le relève la partie adverse dans son mémoire en réponse, le Conseil d'État est, en tout cas, sans compétence pour contrôler la conformité de l'article 6, § 2, de la loi du 19 février 1965 relative à l'exercice, par les étrangers, des activités professionnelles indépendantes avec l'article 6, § 1^{er}, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Par ailleurs, sans qu'il soit besoin de déterminer si l'acte attaqué porte sur des droits et obligations à caractère civil au sens de l'article 6, § 1^{er}, de la Convention précitée, il suffit de constater qu'une autorité administrative, tel l'auteur de l'acte attaqué, n'est pas tenue de respecter les obligations visées à cette disposition lorsqu'un recours est ouvert, comme en l'espèce, devant une instance, tel le Conseil d'État, qui répond aux contraintes déduites de cette disposition.

Ceci étant, le principe général de droit de l'impartialité – qui est d'ordre public – s'applique à tout organe de l'administration et requiert notamment que l'autorité offre les apparences de l'impartialité (impartialité objective mise en cause en l'espèce). Pour qu'il soit porté atteinte à ce principe, il suffit qu'une apparence de partialité ait pu susciter chez le requérant un doute légitime quant à l'aptitude de l'autorité à aborder sa cause en toute impartialité. Cependant, ce principe ne s'applique que dans la mesure où il se concilie avec la nature spécifique, et notamment avec la structure, de l'administration active.

L'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, première phrase, de la loi du 19 février 1965, dans sa version applicable en région de langue française, dispose que « [l]a carte

professionnelle est accordée par le fonctionnaire délégué désigné par le Gouvernement » et, l'article 6, alinéa 2, de la même loi, que « [l]'étranger dont la carte professionnelle est refusée par le fonctionnaire délégué désigné par le Gouvernement peut introduire un recours auprès de l'autorité compétente désignée par le Gouvernement [...] ».

L'article 3, § 1^{er}, alinéa 3, de l'arrêté royal du 2 août 1985 relatif à l'exercice, par les étrangers, des activités professionnelles indépendantes, désigne « [l]es membres du personnel de niveau A de la direction de l'Emploi et des Permis de travail du département de l'Emploi et de la Formation professionnelle de la direction générale Économie, Emploi et Recherche du Service public de Wallonie » pour prendre les décisions relatives aux demandes de cartes professionnelles.

L'article 11/1, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du même arrêté royal prévoit que le recours visé à l'article 6 de la loi du 19 février 1965 est introduit auprès du ministre de l'Emploi.

Un tel mécanisme est conforme aux dispositions précitées de la loi du 19 février 1965 et ne s'expose *a priori* pas à la critique, un recours administratif pouvant être prévu auprès du supérieur hiérarchique. L'aptitude de ce dernier à aborder la cause en toute impartialité ne peut être mise en doute du seul fait qu'un de ses subalternes a pris la décision qui fait l'objet du recours.

En l'espèce, le premier refus de carte professionnelle a été décidé, le 22 février 2019, par S.T., directeur de la direction de l'Emploi et des Permis de travail de la direction générale opérationnelle Économie, Emploi et Recherche. C'est manifestement par erreur que cette décision contient la mention « au nom du ministre : pour la directrice générale, S.T., directeur ». La décision renseigne A.P. comme « agent traitant ».

La décision sur recours – qui confirme la décision initiale de refus – est prise le 13 juin 2019 par le ministre de l'Emploi. Une proposition de décision lui est préalablement adressée par son administration. La note qui précède cette proposition est signée par I.Q., directrice générale de la direction générale opérationnelle Économie, Emploi et Recherche. La note renseigne A.P. comme « agent traitant » et S.T. comme « responsable de direction ».

Par un courrier du 21 juin 2019, S.T. notifie la décision du ministre au requérant.

Contrairement à ce qu'affirme le requérant, ce n'est pas le même organe qui a rendu les deux décisions de première instance et sur recours.

De la circonstance que l'acte attaqué a été notifié au requérant par le fonctionnaire qui a pris la décision en première instance, il ne peut être déduit que ce dernier aurait adopté la décision sur recours ou qu'il aurait participé à l'instruction de celui-ci. En toute vraisemblance, ce fonctionnaire a été chargé de la notification de l'acte attaqué. Par ailleurs, la proposition de décision adressée au ministre dans le cadre du recours interne a été prise par I.Q., directrice générale du SPW Économie, Emploi et Recherche, dont rien indique qu'elle soit intervenue dans la prise de décision du refus initial. Le fait que A.P. soit mentionnée comme « agent traitant » dans la décision initiale et dans la proposition de décision adressée au ministre dans le cadre du recours interne n'est pas non plus un élément pertinent. Cet agent n'est pas l'auteur de la proposition de décision adressée au ministre et n'a pris aucune décision dans ce dossier. Contrairement à l'affaire qui a donné lieu à l'arrêt n° 167.303 du 30 janvier 2007 (ECLI:BE:RVSCE:2007:ARR.167.303), cité dans le dernier mémoire du requérant, l'auteur de cette proposition n'est pas le subalterne du fonctionnaire qui a pris la décision initiale de refus. Aucun élément du dossier ne permet d'affirmer qu'en l'espèce, I.Q., directrice générale, n'aurait pas disposé de l'indépendance et de la liberté intellectuelle requise pour proposer au ministre une décision s'écartant de la première appréciation qui avait été portée sur le dossier par son subalterne S.T., directeur.

Le troisième moyen est pour partie irrecevable et pour partie non fondé.

VII. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure « liquidée au montant de base de 700 euros ».

Toutefois, depuis l'entrée en vigueur, le 9 juillet 2022, de l'arrêté ministériel du 22 juin 2022 relatif à l'indexation de l'indemnité de procédure visée à l'article 67 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, le montant de base de l'indemnité de procédure s'élève désormais à 770 euros.

Dans ces circonstances, il y a lieu d'accorder une indemnité de procédure de 770 euros à la partie adverse.

**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 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 11 mars 2024, par la VI^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Florence Piret,
Michèle Belmessieri,
Xavier Close,
Adeline Schyns,

conseillère d'État,
conseillère d'État,
conseiller d'État,
greffière.

La Greffière,

La Présidente,

Adeline Schyns

Florence Piret