

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 261.756 du 13 décembre 2024

A. 240.993/VIII-12.545

En cause : **la société coopérative à responsabilité limitée et à finalité sociale « LA MAISON DES SERVICES »**,
ayant élu domicile chez
M^e Pierre JOASSART, avocat,
rue Belliard 40
1040 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Geoffroy GENERET, avocat,
rue Capitaine Crespel 2-4
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 22 janvier 2024, la partie requérante demande l'annulation de la décision du 20 juillet 2023 de la partie adverse de retrait avec sursis de son agrément titres-services.

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Christian Amelynck, premier auditeur chef de section 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 novembre 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 6 décembre 2024.

M. Raphaël Born, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Félix Dome, *loco* M^e Pierre Joassart, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Louisanne Hamon, *loco* M^e Geoffroy Generet, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Christian Amelynck, premier auditeur chef de section, a été entendu en son avis.

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

III. Faits

1. Le 1^{er} février 2005, la requérante se voit accorder un agrément portant le numéro 1668 pour les activités suivantes :

- 1) l'aide-ménagère au domicile de l'utilisateur, à savoir le nettoyage du domicile y compris les vitres, la lessive, le repassage, les petits travaux de couture occasionnels, la préparation de repas ;
- 2) hors du domicile de l'utilisateur : les courses ménagères, le repassage y compris le raccommodage du linge à repasser et le transport accompagné de personnes à mobilité réduite.

2. À une période non précisée qui s'étend jusqu'en 2022, la requérante fait l'objet de plusieurs inspections, dont l'une qui est menée par la direction des Emplois de proximité du service public de Wallonie Économie, Emploi, Recherche (ci-après : DEPX).

3. Le 25 août 2022, la DEPX dépose un rapport de contrôle de la requérante dans lequel plusieurs infractions sont constatées par rapport à la réglementation applicable. Les faits en cause sont les suivants :

- la remise de titres-services pour des activités non-autorisées et non-respect de la notion d'aide-ménagère ;
- la remise de titres-services pour des prestations fictives ;

- l'acceptation de titres-services alors que les services de proximité ne sont pas encore effectués ;
- l'absence d'enregistrement des activités titres-services ;
- l'absence d'une section *sui generis* ;
- la représentation de travailleurs et d'utilisateurs pour signer les titres-services.

4. Le 2 mars 2023, la DEPX informe la requérante du constat des infractions susvisées.

Il lui est indiqué qu'elle dispose d'un délai, jusqu'au 2 avril 2023, pour déposer une note de défense écrite et demander à être entendue en ses moyens de défense, ce qu'elle fait.

5. Le 9 mars 2023, la requérante se voit communiquer le dossier administratif.

6. Le 16 mars 2023, la DEPX de la partie adverse consulte la commission consultative d'agrément des entreprises titres-services (ci-après : CESE Wallonie) sur le dossier d'infractions concernant la requérante.

7. Le 24 mars 2023, la requérante communique à l'administration une note de défense et plusieurs annexes.

8. Le 27 mars 2023, la CESE Wallonie procède à un premier examen du dossier à l'issue duquel elle décide d'auditionner la requérante lors de sa prochaine réunion.

9. Par un courrier recommandé du 28 mars 2023, cette commission l'invite à se présenter pour une audition fixée le 25 avril 2023.

10. Le 25 avril 2023, la requérante est entendue dans les locaux de la CESE Wallonie. Selon la requête, aucun procès-verbal de cette audition ne lui est communiqué.

11. Le même jour, la CESE Wallonie remet un avis favorable au retrait avec sursis de l'agrément de l'entreprise.

12. Le 20 juillet 2023, la partie adverse adopte un arrêté ministériel de retrait avec sursis de l'agrément de la requérante.

Il s'agit de l'acte attaqué.

13. Le 10 janvier 2024, à la suite d'éléments produits par la requérante, la CESE Wallonie décide, à l'unanimité, de rendre un avis favorable à la levée du retrait avec sursis et donc au maintien de son agrément.

14. Par un arrêté du 2 avril 2024, la partie adverse prend un nouvel arrêté ministériel fondé sur l'avis précité, par lequel elle décide de maintenir l'agrément n° 1668 accordé à la requérante en date du 1^{er} février 2005.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèse de la partie adverse

La partie adverse excipe de l'irrecevabilité du recours, au motif que la requérante ne justifierait pas d'un intérêt actuel. Elle relève que, postérieurement à l'introduction du recours, soit le 2 avril 2024, elle a adopté un nouvel arrêté qui maintient son agrément.

VI.2. Appréciation

En vertu de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, un recours en annulation peut être introduit par toute partie justifiant d'un intérêt. La loi ne définit pas l'« intérêt » et le législateur a laissé au Conseil d'État le soin de préciser le contenu de cette notion (*Doc. parl.*, Chambre, 1936-1937, n° 211, p. 34, et n° 299, p. 18). L'exigence de l'intérêt à agir vise à assurer la sécurité juridique et une bonne administration de la justice (C. E. (ass. gén.), 22 mars 2019, n° 244.015, ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR.244.015). Si cette condition ne doit pas être appliquée de manière trop restrictive ou formaliste (C. const., 9 juillet 2020, n° 105/2020, ECLI:BE:GHCC:2020:ARR.105, B.9.3), elle est, comme l'a rappelé la Cour constitutionnelle, « motivée par le souci de ne pas permettre l'action populaire » (C. const., 9 juillet 2020, n° 105/2020, précité, B.9.2).. Il ressort par ailleurs des arrêts de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État n° 243.406 du 15 janvier 2019 (ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR.243.406) et n° 244.015 du 22 mars 2019, et de la jurisprudence constante, qu'une partie requérante dispose de l'intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : tout d'abord, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime. Ensuite, l'annulation de cet acte qui interviendrait éventuellement doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime fût-il. Une partie requérante n'est pas soumise à l'obligation de définir ou de préciser son intérêt au recours. Toutefois, si cet intérêt est mis en doute, il lui appartient de fournir des éclaircissements à cet

égard dès qu'elle en a l'occasion dans le cadre de la procédure et d'étayer son intérêt. Si elle s'exécute en ce sens, la partie requérante circonscrit alors également les motifs de sa demande et le Conseil d'État doit tenir compte des limites du débat juridictionnel qu'elle fixe.

En l'espèce, l'acte attaqué procède au retrait « avec sursis » de l'agrément n° 1668, accordé à la requérante le 1^{er} février 2005. Cette mesure a certes été levée par un arrêté du 2 avril 2024. Cet arrêté est néanmoins entré en vigueur et a produit ses effets le même jour. L'acte attaqué n'a donc pas été retiré. Il a lui-même produit ses effets à l'encontre de la partie requérante entre le 30 juillet 2023 et le 2 avril 2024.

De surcroît, comme le relève la requérante, l'existence du retrait d'agrément qui lui a été infligé - fût-ce « avec sursis » - continue de peser à son encontre puisqu'il est susceptible de permettre de qualifier de « récidive » d'éventuels manquements futurs dont elle se rendrait coupable. Une telle situation de « récidive » obligerait le ministre compétent à procéder au « retrait immédiat » de son agrément en vertu de l'article 20cties, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 'concernant les titres-services'.

Partant, l'acte attaqué a produit et continue de produire des effets, de sorte que la requérante justifie d'un intérêt suffisant et actuel à son annulation.

Le recours est recevable.

V. Premier moyen

V.1. Thèses des parties

Un premier moyen est pris de la violation « de l'article 33 de la Constitution, de la loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité, notamment son article 2, de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 concernant les titres-services, notamment son article 1^{er}, du défaut de fondement légal ».

En une première branche, la requérante relève que l'acte attaqué est notamment justifié par le fait qu'elle aurait perçu des titres-services pour des activités non-autorisées par la réglementation applicable, consistant en un « service de lavage de vitres professionnel des vitres en TS indépendamment d'une prestation d'aide-ménagère », alors que selon elle, cette réglementation prévoit que « le

nettoyage de vitres constitue une activité autorisée, en tant que nettoyage du domicile ».

En une seconde branche, elle estime que l'acte attaqué se base sur une circulaire réglementaire illégale.

V.1.2. Le mémoire en réplique

Elle s'en réfère à sa requête.

V.1.3. Le dernier mémoire de la partie requérante

La requérante indique s'en référer à sa requête et son mémoire en réplique concernant le caractère réglementaire de la circulaire. Elle estime, par ailleurs, que l'arrêt n° 241.813 du 15 juin 2018 invoqué par la partie adverse n'est pas transposable au cas d'espèce.

V.2. Appréciation des deux branches réunies du moyen

L'acte attaqué est justifié entre autres comme suit :

« que les activités réalisées en titres-services visent à rencontrer des besoins individuels, personnels ou familiaux dans le cadre de la vie quotidienne ; que les titres-services ne peuvent, en conséquence, pas être utilisés dans un cadre professionnel ;

que l'inspection a constaté que l'entreprise propose un service de lavage professionnel des vitres en titres-services indépendamment d'une prestation d'aide-ménagère ;

que, selon plusieurs témoignages annexés au rapport d'inspection, l'entreprise fait nettoyer son agence (agence de Couvin) par des travailleuses titres-services ;

que l'entreprise estime que rien, dans la réglementation, la doctrine ou la jurisprudence, n'interdirait le nettoyage exclusif de vitres en titres-services et que l'activité d'aide à domicile de nature ménagère comprend le nettoyage du domicile ainsi que les vitres ; que l'entreprise estime que l'ONEm n'avait pas la compétence de modifier la réglementation et que la circulaire de l'ONEm n'est qu'interprétative ; que la réglementation sur le travail n'interdit pas à un travailleur titres-services de ne réaliser qu'une seule activité ; que l'entreprise signale que dans les faits, le lavage des vitres n'était effectué principalement que par deux travailleurs (soit 1,4% du personnel) et que depuis le passage de l'inspection, c'est uniquement les aide-ménagères, durant leurs prestations de nettoyage, qui s'occupent du nettoyage des vitres ; que sur les 18 utilisateurs de l'entreprise ayant eu recours au nettoyage des vitres, uniquement 5 utilisateurs avaient exclusivement cette activité ;

que l'ONEm a adressé un mail au secteur le 8 juillet 2010 pour interdire clairement le nettoyage exclusif des vitres en tant qu'activité distincte du

nettoyage normal d'une maison, interdiction également reprise dans la FAQ du SPW ;

que même si la situation ne concerne que 5 utilisateurs, l'infraction n'en demeure pas moins établie ; que la confusion entre l'entreprise titres-services (MDS) et l'entreprise de nettoyage professionnel (MDSF) est tellement importante qu'il existe un doute manifeste quant à l'existence des prestations titres-services ou des prestations de nettoyage professionnel ;

[...] ».

En son article 2, § 1^{er}, 1^o et 3^o, la loi du 20 juillet 2001 'visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité' dispose en Région wallonne :

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

1^o) titre-service : le titre de paiement émis par une société émettrice, qui permet à l'utilisateur de régler, avec l'aide financière de la Région wallonne, revêtant la forme d'une subvention à la consommation, une prestation de travaux ou de services de proximité effectuée par une entreprise agréée ;

[...]

3^o) 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.

[...] ».

En exécution de l'alinéa 2 du 3^o, précité, l'arrêté royal du 12 décembre 2001 'concernant les titres-services' définit la notion d' « aide à domicile de nature ménagère » dans les termes suivants, en son article 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, applicable en Région wallonne :

« Pour l'application du présent arrêté, il faut entendre par :

[...] ;

2^o 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 ;

[...] ».

Il suit de ces dispositions que, comme le soutient la requérante, pour être appréhendé comme une « activité d'aide à domicile de nature ménagère », le lavage de vitres doit porter sur les vitres du domicile concerné, sans devoir être accompli en sus d'autres prestations y autorisées. Il ne résulte, en effet, pas de l'habilitation qui a été conférée au Roi afin de « déterminer ce qu'il faut entendre par l'aide à domicile de nature ménagère », que l'exercice exclusif du lavage de vitres dans ce cadre s'en trouverait exclu.

Il découle toutefois de la motivation de l'acte attaqué que le grief retenu à l'appui de cette décision tient dans le fait que la requérante « propose un service de lavage professionnel des vitres en titres-services indépendamment d'une prestation d'aide-ménagère », ce grief étant illustré par la circonstance que, d'après plusieurs témoignages, « l'entreprise fait nettoyer son agence (agence de Couvin) par des travailleuses titres-services ». L'acte attaqué déduit de cette confusion jugée « tellement importante » entre l'entreprise titres-services (MDS) et l'entreprise de nettoyage professionnel (MDSF) « un doute manifeste quant à l'existence des prestations titres-services ou des prestations de nettoyage professionnel ».

Il s'ensuit que la requérante n'est pas sanctionnée au motif qu'elle s'en tiendrait au lavage exclusif de vitres à domicile, dans le cadre de prestations titres-services. La sanction qui lui est infligée résulte de cette confusion entre ses activités de titres-services et celles de nettoyage professionnel. Or ce motif n'est toutefois pas critiqué par la requérante, de sorte que son moyen est inopérant quant à ce.

S'agissant de la circulaire dont elle conteste la régularité à l'appui de la seconde branche de son moyen, la même constatation s'impose puisqu'à supposer qu'elle valide l'interprétation critiquée par la requérante, cette circulaire ne saurait servir de fondement à l'acte attaqué, dont le motif litigieux est encore une fois étranger à cette critique.

En aucune de ses branches, le premier moyen n'est fondé.

Il y a lieu de rouvrir les débats afin de permettre au membre désigné de l'auditorat de poursuivre l'instruction du présent recours.

PAR CES MOTIFS,

LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

L'auditeur désigné par l'auditeur général adjoint est chargé de poursuivre l'instruction du dossier et de rédiger un rapport complémentaire.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 13 décembre 2024, par la VIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Luc Detroux,
Frédéric Gosselin,
Raphaël Born,
Valérie Vanderpère,

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

Le Greffier,

Le Président,

Valérie Vanderpère

Luc Detroux