

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 180.534 du 5 mars 2008

G./A.89.651/VI-15.429

En cause :

1. GUNS Bernard, décédé,
instance reprise par **JOVENET** Sylvie,
agissant en qualité d'administratrice légale de
1. GUNS Claire,
2. GUNS Julie,
3. GUNS Marion,
4. GUNS Hugo,

2. JOVENET Sylvie,

rue des Arsilliers, n° 45,
4960 Malmedy,

contre :

la Région wallonne, représentée par
son Gouvernement,

ayant élu domicile chez
Mes Jacques CLESSE et
Dominique WAGNER, avocats,
quai de Rome, n° 2,
4000 Liège.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 19 février 2000 par Bernard GUNS et Sylvie JOVENET qui demandent l'annulation de "la décision de retrait de l'intervention de la Région wallonne relativement à un projet PRIME portant le numéro 29290, décision prise par le Ministre de la formation, de l'emploi et du logement en date du 17 décembre 1999, décision notifiée aux requérants en date du 4 janvier 2000";

Vu l'arrêt n° 87.448 du 23 mai 2000 rejetant la demande de suspension;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. BOSQUET, Auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 6 octobre 2006 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 20 avril 2007, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 30 mai 2007, date à laquelle l'affaire a été remise sine die;

Vu l'extrait d'un acte de décès, délivré le 7 juin 2007 par l'Officier de l'Etat Civil de la ville de Malmedy, attestant du décès de Bernard GUNS en date du 28 mai 2007;

Vu l'ordonnance du 18 janvier 2008, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 27 février 2008;

Vu l'acte de reprise d'instance introduit le 25 février 2008 par Sylvie JOVENET agissant en qualité d'administratrice légale de Claire GUNS, Julie GUNS, Marion GUNS et Hugo GUNS;

Entendu, en son rapport, M^{me} WILLOT-THOMAS, Président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me Luca ROSCINI, loco Me Vincent COLSON, avocat, comparaissant pour les parties requérantes et Me Dominique WAGNER, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis contraire, M. BOSQUET, Auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen de la cause se présentent comme suit :

1. L'article 7 du décret de la Région wallonne du 31 mai 1990 créant un programme de promotion de l'emploi spécialement destiné aux chômeurs de longue durée dans le secteur non marchand, tel qu'en vigueur au moment des faits, prévoyait la possibilité de mettre des demandeurs d'emploi à la disposition de parents "dont trois enfants au moins sont nés au cours d'une période de douze mois". L'article 2 de l'arrêté

de l'Exécutif régional wallon du 22 juin 1990 portant exécution dudit décret du 31 mai 1990, tel qu'en vigueur au moment des faits, prévoyait que "les parents visés à l'article 7 du décret bénéficient, jusqu'à ce que le cadet ait atteint l'âge de trois ans, de la prise en charge par la Région des rémunérations et des cotisations sociales y afférentes pour :

- a) une puéricultrice à temps plein et une femme d'ouvrage à mi-temps lorsque trois ou quatre enfants sont nés".

Une contribution des parents est éventuellement due selon le montant de leurs revenus.

2. Le 13 octobre 1998, Bernard GUNS et Sylvie JOVENET, parents de Julie née le 28 avril 1998, introduisent une demande de projet PRIME en prévision de la naissance de jumeaux qui naîtront le 5 mars 1999. A cette occasion, ils signent un engagement dont le point B, 4°, est rédigé comme suit:

" autoriser les fonctionnaires et agents chargés de la surveillance à pénétrer librement, sans avertissement préalable, dans tous les locaux ou autres lieux de travail qu'ils peuvent avoir un motif raisonnable de supposer être assujettis à leur surveillance et leur permettre d'effectuer tous examens, contrôles et enquêtes ainsi que recueillir toutes les informations nécessaires pour s'assurer du respect par les employeurs de l'occupation des travailleurs dans les conditions et aux tâches prévues dans la demande approuvée".

3. Le 26 février 1999, la partie adverse fait savoir aux requérants que leur demande est acceptée. Il résulte de la copie de la décision jointe à ce courrier que les requérants sont autorisés à engager une puéricultrice à temps plein et une aide à domicile à mi-temps, pour une durée de trois ans prenant fin "à la date anniversaire du cadet des jumeaux". La décision précise qu'aucune quote-part n'est due en vertu de l'article 2, alinéa 2 de l'arrêté du 22 juin 1990 précité.

4. Le 22 mars 1999, deux contrats de travail sont conclus entre les requérants et C.C., puéricultrice, engagée à temps plein, et Jacqueline ORY, aide ménagère occupée à mi-temps. Ces engagements sont soumis à la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail.

5. En septembre 1999 se posent des problèmes de modification de l'horaire des prestations de C.C.. Celle-ci en informe l'inspectrice de la division de l'Emploi et de la Formation professionnelle de la direction générale de l'Economie et de la Formation de la Région wallonne, Patricia PEETERS.

6. Le 6 octobre 1999, l'inspectrice se rend à l'improviste au domicile des requérants. L'entretien entre l'inspectrice et le requérant se passe très mal. Le requérant enjoint l'inspectrice de quitter son domicile.

7. L'inspectrice adresse le même jour, à la suite de cette réunion, le courrier suivant au requérant:

- " Lors de notre dernière entrevue malheureusement «écourtée» par le fait que vous m'ayez intimé l'ordre de quitter votre domicile, je n'ai pas eu le temps de vous rappeler que:
- en page 4 du document de demande signé par vous (voir annexe), il est prévu que vous vous engagez à «autoriser les fonctionnaires et agents chargés de la surveillance à pénétrer librement, sans avertissement préalable, dans tous les locaux ou autres lieux de travail qu'ils peuvent avoir un motif raisonnable de supposer être assujettis à leur surveillance et leur permettre d'effectuer tous examens, contrôles et enquêtes ainsi que de recueillir toutes les informations nécessaires pour s'assurer du respect par les employeurs de l'occupation des travailleurs dans les conditions et aux tâches prévues dans la demande approuvée».
 - les travailleurs, bien qu'employés par vous, sont subventionnés par la Région Wallonne. Le Forem est gestionnaire des contrats de travail et agent payeur. Son intervention peut s'étendre, dans l'intérêt des familles, à un rôle de «secrétariat social», c'est-à-dire à remplir les états de prestations à temps et à heure et les transmettre à Charleroi afin que les travailleurs soient payés régulièrement. En aucun cas, le Forem ne peut exercer de mission de contrôle sur les projets PRIME puisque le décret du Conseil régional Wallon du 31 mai 1990 prévoit en son article 13 la désignation des inspecteurs compétents (décret du Conseil régional Wallon du 5 février 98 et arrêté du Gouvernement wallon du 25 juin 98).

En ce qui concerne le point particulier qui est à l'origine de votre emportement, à savoir les décisions unilatérales de modification d'horaires que vous estimez normales puisque liées à l'horaire de travail de votre épouse, je vous rappelle que :

- un contrat PRIME, comme tout autre contrat de travail est soumis à la loi du 3 juillet 78 sur le contrat de travail. Le fait que le subventionnement de personnel constitue une aide aux familles ayant eu 3 enfants la même année ne peut en aucun cas signifier que la législation sociale peut être bafouée.

- sur le document remis à la famille au moment de l'instruction de la demande et précisant entre autres les tâches autorisées, il est prévu concernant l'horaire que «toute modification sera communiquée à l'inspecteur de projet et fera l'objet d'un avenant». Ceci n'a pas été fait.

Je vous confirme également que je me suis entretenue avec M^{me} BOULANGER du Forem. Celle-ci vous a bien signalé au départ du projet que vous pouviez déterminer l'horaire de la puéricultrice dans une plage de 7h à 18h. Mais ceci est loin de vouloir dire que vous pouvez appliquer un horaire variable de jour en jour ou de semaine en semaine, pour autant qu'il se situe entre 7 et 18h!!!

Compte rendu de ce qui s'est déroulé ce matin est fait ce jour à l'Administration. Vous serez tenus au courant de la décision concernant le maintien ou la suspension du projet."

8. Le 7 octobre 1999, l'inspectrice adresse un rapport à la direction générale de l'Economie et de l'Emploi, relatant les événements précités et précisant, in fine, ce qui suit :

" Le jour même, soit le 6/10, j'ai adressé à M. GUNS un courrier (voir annexe). Ce courrier évoque une suite à donner à ce problème par l'Administration. Comme il a été évoqué à la réunion du 30 septembre, je propose donc à l'Administration d'adresser un courrier à M. GUNS prenant très rapidement position pour la suite du projet. Personnellement, je pense que si l'on permet, sans réaction et sans sanction, à des employeurs PRIME (même s'il s'agit de familles) d'avoir de telles attitudes par rapport aux travailleurs et par rapport au représentant de la Région wallonne, la crédibilité de la Région en temps que pouvoir subsidiant devient quasi inexistante".

9. Le 12 octobre 1999, l'inspectrice adresse le courrier suivant au requérant :

" Comme je vous l'ai déjà signalé, il a été fait rapport à la Direction de la Résorption du Chômage de l'Administration de l'Emploi du problème survenu dans le cadre du projet PRIME dont vous êtes employeur. En attendant une décision quelconque de l'Administration et/ou du Ministre, je souhaite que les deux personnes employées sous contrat PRIME puissent continuer à travailler dans des conditions «décentes». Dans l'intérêt de tous, je vous suggère d'établir ensemble une proposition correcte d'avenant au contrat de M^{me} C.. Il est évident que cet avenant aura un caractère temporaire.

Je vous prierai donc de vous présenter à mon bureau le lundi 18.10.99 à 9h30. M^{me} C. sera également avertie de ce rendez-vous."

10. Le 13 octobre 1999, le requérant écrit à l'inspectrice notamment ce qui suit:

" Je ne peux tolérer vos inventions, vos diffamations et vos intentions telles que celles que vous nous avez écrites sans réagir. Qui sème le vent récolte la tempête...

Effectivement je me suis permis d'écourter votre visite car en effet je vous ai bien demandé de quitter mon domicile. Jusque là c'est l'unique point de votre courrier sur lequel il n'y aura sans doute jamais de désaccord entre nous. Mais tout s'explique, chère Madame, et vous savez pertinemment bien que votre façon de vous adresser à moi sans même finalement me laisser la parole et le temps de vous expliquer la situation n'y est absolument pas étrangère!! Pourriez-vous vous rappeler si oui ou non c'est bien moi qui suis venu vous ouvrir la porte et si c'est toujours moi qui vous ai invitée à vous asseoir? Dans ce cas, je ne vois pas pourquoi vous me rappelez l'existence du paragraphe 4 de la page 4. A moins que vous prétendiez que je vous ai refusé d'entrer? J'aimerais que votre courrier soit plus clair à ce sujet et qu'il n'installe pas le doute tel qu'il le fait. Je comprends très bien que vous ayez été irritée de vous faire inviter à sortir de chez moi mais, avant de passer à cette situation, ne vous avais-je pas demandé de bien vouloir me laisser parler et ne vous avais-je pas prévenue que si vous ne me laissiez pas parler je vous demanderais de sortir??? Vous ne m'avez pas laissé le choix d'agir autrement.

Vous pourriez peut-être vous mettre un instant à ma place et comprendre ma réaction. Je suis chez moi, je termine l'installation d'un programme sur mon ordinateur et pendant ce temps, je vous entends d'une oreille un peu distraite peut-être mais je vous entends quand même poser plusieurs questions relatives aux horaires des deux travailleurs. Le sens de vos questions et la manière dont elles sont posées ainsi que votre façon bien à vous de parler sans vraiment laisser répondre vos interlocuteurs finissent par attirer mon attention. Alors que je viens vers la table située à moins de 3 mètres de mon bureau, vous, Inspectrice, vous me dites en guise d'accueil dans cette conversation que je qualifierais plutôt de monologue, vous me dites quelque chose du style : - Vous allez enfin m'écouter! Je ne me rappelle plus exactement des termes que vous avez employés mais en tout cas, il y a mieux comme entrée en matière!!! A partir de ce moment bien précis et alors que vous êtes attablée dans notre salle à manger avec les deux travailleurs, je subis un véritable interrogatoire inquisitorial sans que, bien que chez moi, vous n'ayez la moindre attention et le moindre respect à mon égard. La suite vous la connaissez (...)"

Le requérant prétend ensuite que l'inspectrice a porté à son encontre des accusations graves et gratuites et met en cause son impartialité.

11. Le 15 octobre 1999, les requérants adressent une télécopie à la partie adverse. Ils écrivent, notamment, ce qui suit :

" Les vraies raisons, toujours officieuses aujourd'hui mais je l'espère bientôt officielles et l'enquête policière semble nous donner raison et me poussent, Monsieur Delcominette, à vous demander de trouver une solution de toute urgence. Au vu des suspicions graves que nous portons à l'égard de Madame C., il me paraît plus qu'évident que nous devons nous séparer d'elle pour FAUTES GRAVES. Il nous reste à prouver la véracité de nos dires mais croyez bien cher Monsieur que nous le ferons et de toute manière, nous en portons l'entière responsabilité. J'aimerais que vous avertissiez Madame PEETERS quant au contenu de ce message et que vous lui demandiez s.v.p. de ne pas nuire au bon déroulement de l'enquête en dévoilant à Madame C. qu'elle fait l'objet d'une enquête. En effet, celle-ci l'apprendra tôt assez lors de la perquisition qui devrait avoir lieu chez elle très prochainement si ce n'est déjà fait."

12. Par un courrier recommandé le 18 octobre 1999, les requérants signifient à C.C. la rupture sans préavis de son contrat de travail. Par une lettre du 20 octobre 1999, ils informent l'intéressée des motifs de son licenciement, étant des suspicions de vol domestique pour lesquelles ils ont déposé plainte.

13. Le 18 octobre 1999, l'inspectrice auditionne C.C.. Le requérant ne s'est pas présenté au rendez-vous.

14. Le 19 octobre 1999, l'inspectrice établit à charge du requérant un procès-verbal du chef d'infraction au décret du 5 février 1998 relatif à la surveillance et au contrôle des législations relatives à la politique de l'emploi. L'inspectrice y relate

le litige relatif aux horaires de C.C., les raisons de sa visite au domicile des requérants le 6 octobre 1999 et les incidents qui l'ont opposée au requérant. Elle conclut que celui-ci a "fait obstacle au déroulement normal du contrôle du projet et des travailleurs" et souligne qu'il ne s'est pas présenté au rendez-vous du 18 octobre 1999.

Ce procès-verbal a été communiqué à l'Auditeur du travail de Liège, à la partie adverse et aux requérants.

15. Le 27 octobre 1999, à la suite de la réception par les requérants du procès-verbal du 19 octobre 1999, leur avocat écrit à la partie adverse et lui expose le point de vue de ses clients à propos des faits et incidents consignés dans le procès-verbal.

16. Le 4 novembre 1999, l'administration propose au ministre de retirer l'intervention financière de la Région afférente au projet PRIME dont bénéficient les requérants, sur la base de l'article 7, alinéa 1^{er}, 2^o de l'arrêté du 22 juin 1990 précité en raison des faits relatés dans le procès-verbal du 19 octobre 1999.

17. Le 1^{er} décembre 1999, l'avocat des requérants, dans une lettre adressée à la partie adverse, s'étonne de l'absence de réponse à son courrier du 27 octobre 1999 et souligne la situation difficile de ses clients qui "d'une aide aux parents en cas de naissances multiples [sont] passés à une situation de charges nouvelles (...)".

18. Le 15 décembre 1999, l'administration répond à l'avocat qu'elle a proposé au Ministre le retrait de l'intervention financière de la Région dans le projet PRIME et en précise les raisons. L'administration ajoute : "Néanmoins, afin de rencontrer la situation de vos clients, il y aurait lieu que ceux-ci contactent leur C.P.A.S. afin de bénéficier conformément à l'article 3, alinéa 3 (nouveau) du décret du 31 mai 1990 d'un nouveau projet PRIME (naissances multiples). A la différence du projet 29.290, le C.P.A.S. est l'employeur des chômeuses mises au travail".

19. Le 23 décembre 1999, l'avocat des requérants fait part de l'étonnement de ses clients à propos du projet de décision de la partie adverse, souligne que ceux-ci n'ont jamais été entendus et expose à nouveau leur point de vue quant aux incidents qui ont opposés l'inspectrice et le requérant.

20. Par courrier ordinaire du 24 décembre 1999, l'administration notifie aux requérants la décision du 17 décembre 1999 du Ministre de l'Emploi, de la Formation

et du Logement de mettre fin à l'intervention financière de la Région. Il s'agit de l'acte attaqué rédigé ainsi qu'il suit:

" Conformément à l'article 7, alinéa 1^{er}, 2^o de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 22 juin 1990 portant exécution du décret du 31 mai 1990 créant un programme de promotion de l'emploi spécialement destiné aux chômeurs de longue durée dans le secteur non marchand, (sic) de mettre fin à l'intervention financière de la Région pour cause de non-respect par l'employeur, Monsieur GUNS, des conditions mentionnées à la page 4, point B, 4^o, de la demande de projet PRIME signée le 22 septembre 1998 qui dispose que «l'employeur autorise les fonctionnaires et agents chargés de la surveillance à pénétrer librement, sans avertissement préalable, dans tous les locaux ou autres lieux de travail qu'ils peuvent avoir un motif raisonnable de supposer être assujettis à leur surveillance et leur permettre d'effectuer tous examens, contrôles et enquêtes ainsi que recueillir toutes les informations nécessaires pour s'assurer du respect par les employeurs de l'occupation des travailleurs dans les conditions et aux tâches prévues dans la demande approuvée». En effet, suite à un contrôle réalisé par l'inspectrice sociale, Madame PEETERS, en date du 6 octobre 1999, M. GUNS a mis obstacle à ce contrôle et ce, en infraction avec les dispositions du décret du 5 février 1998 relatif à la surveillance et au contrôle des législations relatives à la politique de l'emploi. Un pro justitia du chef d'infraction visée à l'article 14 du décret du 5 février 1998 précité a été notifié à Monsieur GUNS le 18 octobre 1999.

(...)

La présente décision prend cours à dater de sa notification".

La lettre de notification précise: "Vous avez la possibilité de réintroduire une nouvelle demande de projet PRIME d'aide aux parents en cas de naissances multiples selon la nouvelle réglementation, à savoir par l'intermédiaire du C.P.A.S. de votre commune (article 4 du décret du Parlement wallon du 1^{er} avril 1999)".

21. Le 16 février 2000, les requérants ont introduit auprès du C.P.A.S. d'AWANS une demande aux fins de bénéficier d'un projet PRIME sur la base de la nouvelle législation. La demande a été acceptée par la Région wallonne le 19 mai 2000, pour un emploi à temps plein de puéricultrice et un emploi à mi-temps d'aide à domicile, jusqu'à la date du "3^{ème} anniversaire du cadet des enfants". La décision précise qu'aucune quote-part n'est due, en vertu de l'article 2, alinéa 2 de l'arrêté du 22 juin 1990 précité;

Considérant que dans le mémoire en réponse, la partie adverse invoque le défaut d'intérêt des requérants; qu'elle expose que le décret du 1^{er} avril 1999 modifiant le décret du 31 mai 1990 a supprimé la possibilité pour les parents en cas de naissances multiples, d'engager directement des chômeurs mis au travail, que depuis cette modification législative c'est le C.P.A.S. qui devient l'employeur des chômeurs

concernés et que, dès lors, même en cas d'annulation de l'acte attaqué, les requérants ne pourraient plus réengager eux-mêmes du personnel; que la partie adverse expose que le C.P.A.S. d'AWANS lui a transmis le 25 mars 2000 la demande introduite par les requérants et qu'elle a accepté cette demande le 19 mai 2000; qu'elle souligne qu'à trois reprises elle a invité, par écrit, les requérants à introduire une nouvelle demande de projet PRIME, ce qu'ils ne firent que plusieurs mois plus tard; que la partie adverse conclut que "l'annulation sollicitée ne présente aucun intérêt pour les requérants";

Considérant que dans le mémoire en réplique, les requérants font valoir qu'à partir de la date de l'acte attaqué, soit le 24 décembre 1999, jusqu'à celle de l'acceptation du nouveau projet PRIME, soit le 19 mai 2000, ils se sont trouvés dans une situation de "vide juridique" et qu'en cas d'annulation de l'acte attaqué, "il est évident que cette période sera clarifiée", qu'ils pourront obtenir la subvention de la Région wallonne pour l'occupation, durant cette période de l'aide-ménagère qu'ils ont gardée à leur service et payée eux-mêmes; qu'ils ajoutent que l'arrêt d'annulation pourrait également leur permettre d'obtenir, en reconnaissance de la faute de l'administration, des dommages et intérêts sur base de l'article 1382 du Code civil;

Considérant que dans le dernier mémoire, s'agissant de la perte de l'intérêt à agir, la partie adverse fait valoir que le seul intérêt dont les requérants peuvent encore se prévaloir est de prouver erga omnes par l'arrêt d'annulation l'existence d'une faute dans le chef de l'administration et d'obtenir ainsi réparation du dommage devant le juge judiciaire; que la partie adverse expose que, selon la jurisprudence majoritaire, l'intérêt découlant de la possibilité d'introduire postérieurement à l'annulation une action en responsabilité civile ne suffit pas et que pareille action peut être intentée sans passer devant le Conseil d'Etat au préalable; qu'elle ajoute que l'action en responsabilité extra-contractuelle se prescrit par cinq ans et que les requérants n'ont pas interrompu la prescription;

Considérant que le 19 mai 2000, les requérants ont obtenu le bénéfice d'un projet PRIME pour les mêmes emplois que ceux accordés par le projet du 26 février 1999; qu'il s'ensuit que l'annulation de l'acte attaqué c'est-à-dire sa disparition de l'ordre juridique qui est la finalité du recours en annulation serait sans incidence sur leur situation actuelle; que l'intérêt des requérants ne peut s'apprécier qu'au regard d'une situation révolue étant celle dans laquelle ils se sont trouvés entre le 1^{er} janvier et 19 mai 2000; que la seule possibilité d'obtenir la réparation du dommage qu'ils ont subi pendant cette période étant le remboursement du coût des services de l'aide-

ménagère ainsi que des dommages et intérêts sur la base de l'article 1382 du Code civil ne suffit pas à justifier qu'ils ont actuellement intérêt au recours,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La reprise d'instance introduite par Sylvie JOVENET, agissant en qualité d'administratrice légale de Claire GUNS, Julie GUNS, Marion GUNS et Hugo GUNS, est accueillie.

Article 2.

La requête est rejetée.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 347,06 euros, sont mis à la charge de la succession du premier requérant et à la charge de la seconde partie requérante à concurrence de 173,53 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le cinq mars deux mille huit par :

M ^{me} WILLOT-THOMAS,	Président de chambre,
MM. LEWALLE,	Conseiller d'Etat,
KOVALOVSKY,	Conseiller d'Etat,
M ^{me} SCHMITZ,	Greffier.

Le Greffier,

Le Président,

V. SCHMITZ.

M.-L. WILLOT-THOMAS.