

**CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.**

**A R R E T**

n° 225.334 du 5 novembre 2013

G./A.207.804/VI-19.886

En cause : **l'association sans but lucratif ABILITY,**

ayant élu domicile chez  
Me Ignace BROUCKAERT, avocat,  
rue de la Citadelle, n° 57,  
7500 Tournai,

contre :

**la Région wallonne**, représentée  
par son Gouvernement,

ayant élu domicile chez  
Me Gilbert DEMEZ, avocat,  
rue des Coteaux, n° 227,  
1030 Bruxelles.

---

**LE PRESIDENT F.F. DE LA VI<sup>e</sup> CHAMBRE,**

**I. OBJET DE LA REQUETE**

Par une requête unique introduite le 25 janvier 2013, l'association sans but lucratif ABILITY demande l'annulation et la suspension de l'exécution de :

" l'arrêté ministériel du 7 novembre 2012 pris par Monsieur le Vice-Président et Ministre du Budget, des Finances, de l'Emploi, de la Formation et des Sports, André ANTOINE, ayant pour objet :

- Le retrait, à dater du 12 décembre 2003, de la décision d'octroi de l'aide APE NM-01781/00 du 24 novembre 2003 et notifiée le 12.12.2003 à l'ASBL «ABILITY», décision portant sur un total de 23 points à durée indéterminée;
- La réclamation du remboursement de l'aide octroyée à dater du 1<sup>er</sup> février 2009, s'élevant à la somme de 55.716,95 euros, à majorer à concurrence de toute somme versée ultérieurement dans le cadre de l'aide APE NM-01781 et ce jusqu'à la date de notification du présent arrêté à l'ASBL «ABILITY»".

**II. PROCEDURE DEVANT LE CONSEIL D'ETAT**

La partie adverse a fait parvenir une note d'observations et le dossier administratif.

M. le Premier auditeur au Conseil d'Etat, Laurent JANS, a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat et de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat.

Une ordonnance du 27 septembre 2013 convoque les parties à comparaître le 24 octobre 2013 à 10 heures.

Le rapport et l'ordonnance ont été notifiés aux parties.

M. le Conseiller d'Etat, Président f.f., Paul LEWALLE, a exposé son rapport.

Me Léa LECOMTE, loco Me Ignace BROUCKAERT et Jean-Max GUSTIN, avocat, comparaissant pour la partie requérante et Me Laure DEMEZ, loco Me Gilbert DEMEZ, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont présenté leurs observations.

M. le Premier auditeur au Conseil d'Etat, Laurent JANS, a été entendu en son avis.

Il est fait application du titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973.

### III. EXPOSE DES FAITS

III. 1. L'association sans but lucratif ABILITY, requérante, a été créée en 1992.

Elle a pour objet social :

" De promouvoir des activités économiques et pédagogiques, l'organisation de cours de formation et de cours de perfectionnement en vue de la délivrance ou de la prorogation du certificat de formation pour chauffeurs d'unités de transport transportant par la route des matières dangereuses des classes 2, 3, 4.1, 4.2, 4.3, 5.1, 5.2, 6.1 et 8 en citernes, conteneurs-citernes ou batteries de récipients et transports de colis et petits colis;

la prestation de services et le conseil en matière de comptabilité (exclues les prestations réservées au porteur du titre d'expert-comptable), de fiscalité, de législation sociale, d'informatique. La prestation de services administratifs en général".

Elle relève de la catégorie visée à l'article 3, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2°, du décret du 25 avril 2002 relatif aux aides visant à favoriser l'engagement de demandeurs d'emploi inoccupés par les pouvoirs locaux, régionaux et communautaires, par certains employeurs du secteur non marchand, de l'enseignement et du secteur marchand.

III. 2. Par une décision du 24 novembre 2003, le Ministre de l'Emploi a accordé à l'association requérante 23 points A.P.E. répartis sur les travailleurs occupés dans le cadre des programmes de remise au travail, et ce pour une durée indéterminée, à la condition que l'association "maintienne pendant la durée de l'autorisation le volume de l'emploi de référence qui, à la date du 1<sup>er</sup> avril 2013, est de 4 E.T.P" .

Cette décision a été notifiée à la requérante le 12 décembre 2003.

L'attention de la requérante a été attirée sur un certain nombre de points à respecter en fonction de l'aide qui lui était octroyée.

III. 3. Les 20, 21 et 27 octobre 2010, les services de la partie adverse (inspection sociale) ont effectué des contrôles auprès de l'association requérante.

Différents travailleurs employés par celle-ci ont été entendus.

III. 4. Le 3 novembre 2010, l'une des inspectrices sociales chargée du contrôle de l'association requérante a établi un rapport dans lequel elle conclut que :

" Considérant que les activités de l'ASBL ne répondent pas aux critères du secteur non-marchand tels que définis à l'article 3, § 1<sup>er</sup>, dernier alinéa, du décret du 25 avril 2002 relatif aux aides à la promotion de l'emploi;

Considérant que l'article 28, 1<sup>er</sup> alinéa dudit décret n'est pas respecté et qu'il est établi que les travailleurs APE exécutent leurs prestations sous une autre autorité que l'ASBL ABILITY;

Considérant que le volume de l'emploi imposé par la décision ministérielle du 24 novembre 2003 n'est pas maintenu depuis le 1<sup>er</sup> février 2009, ce qui va à l'encontre des obligations de l'article 3, § 3, 3° du décret précité;

Considérant que l'employeur n'a pas respecté l'article 13 de l'arrêté d'exécution du Gouvernement wallon du 19 décembre 2002 en ne rentrant pas de rapport d'activité depuis 2005;

Je propose de mettre fin au projet APE NM 01781".

III. 5. Le 25 juillet 2011, les services de la partie adverse ont adressé un avertissement à l'association requérante en lui demandant de lui faire parvenir ses observations et moyens de défense dans un délai de quinze jours.

Dans ce courrier, il était indiqué que le ministre soumettrait le dossier à la commission interministérielle visée à l'article 25 du décret, et, qu'ensuite, l'association pourrait demander à être entendue.

III. 6. Le 18 octobre 2011, les services de la partie adverse ont fait savoir à la requérante qu'ils avaient transmis le dossier au ministre, pour sanction, en exécution de l'article 33 du décret du 25 avril 2002 et des articles 27, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, et 28 de l'arrêté du gouvernement wallon du 19 décembre 2002 portant exécution du décret du 25 avril 2002.

Ils indiquaient également que le ministre soumettrait la proposition de sanction pour avis à la commission interministérielle, en exécution de l'article 28 de l'arrêté du gouvernement du 19 décembre 2002, que ladite commission se réunirait le 21 octobre 2011 et que l'audition de l'association était fixée ce même jour à 10 heures 30.

III. 7. Le 21 octobre 2011, les représentants de l'association requérante ont été entendus par la commission interministérielle.

Dans le procès-verbal de la réunion du 21 octobre 2011, qui a porté sur d'autres associations que la requérante, il est mentionné entre autres que :

" ASBL Ability : La Commission ne rencontre pas l'unanimité sur une proposition de sanction, les uns estimant que le retrait de la décision aurait des conséquences disproportionnées et des répercussions indirectes sur le secteur plus importantes que le fait de retirer l'aide, d'autres que l'aide est incontestablement une aide à l'entreprise. Si l'aide était retirée, les formations continueraient exclusivement pour FOCKEDAY et ses sous-traitants directs. Si une proposition de sanction était faite sur le VGE, elle doit s'assortir d'une mise en demeure de réengager du personnel. L'avis du Ministre de tutelle sera déterminant en la matière (Ministre qui a la formation dans ses attributions, André ANTOINE)".

III. 8. Par un arrêté ministériel du 7 novembre 2012, le Ministre de l'Emploi a décidé de retirer à dater du 12 décembre 2003 la décision d'octroi de l'aide A.P.E. NM-01781/00 du 24 novembre 2003 et de réclamer le remboursement de l'aide octroyée à dater du 1<sup>er</sup> février 2009, ce montant s'élevant à la somme de 55.716,95 euros à majorer à concurrence de toute somme versée ultérieurement dans le cadre de l'aide A.P.E. NM-01781 et ce jusqu'à la date de notification du présent arrêté à l'A.S.B.L. ABILITY.

Cet arrêté ministériel, qui constitue l'acte attaqué, est motivé comme suit :

" [...]

Vu la décision d'octroi de l'aide APE NM-01781/00 du 24 novembre 2003 et notifiée le 12 décembre 2003 à l'association sans but lucratif «ABILITY» (...); décision portant sur un total de 23 points à durée indéterminée «à la condition que l'association maintienne pendant la durée de l'autorisation le volume de l'emploi de référence qui à la date du 1<sup>er</sup> avril 2003 est de quatre travailleurs équivalent temps-plein»;

Vu le rapport du 05 novembre 2010 de la Direction de l'Inspection sociale du Département de la Direction générale opérationnelle de l'Economie, de l'Emploi et de la Recherche du Service Public de Wallonie, ci-après dénommé la «Direction de l'Inspection sociale»;

Vu les mises en demeure des 25 juillet 2011 et 18 octobre 2011 adressées par la Direction de la Promotion de l'Emploi du Département de l'Emploi et de la Formation professionnelle de la Direction générale opérationnelle de l'Economie, de l'Emploi et de la Recherche du Service Public de Wallonie, ci-après dénommé la «Direction de la Promotion de l'emploi»;

Vu le rapport de la Direction de la Promotion de l'emploi qui m'a été transmis en date du 18 octobre 2011,

Vu la délibération de la Commission interministérielle contenue dans le procès-verbal de sa réunion du 21 octobre 2011;

Vu le procès-verbal d'audition du responsable de l'association sans but lucratif «ABILITY» devant la Commission interministérielle en séance du 21 octobre 2011 et qui a fait l'objet d'une notification à l'intéressé en date du 14 novembre 2011,

Considérant la première mise en demeure du 25 juillet 2011 adressée par recommandé avec accusé de réception par la Direction de la Promotion de l'emploi le 26 juillet 2011 au siège social de l'association sans but lucratif «ABILITY» et qui a été réceptionnée le 27 juillet 2011;

Considérant qu'il ressort de cette première mise en demeure que :

«Les infractions constatées sont les suivantes :

- Projet hors champ d'application du décret puisque ne respecte pas la définition de l'employeur non-marchand qui doit être à la fois d'utilité publique, sans but lucratif et satisfaire des besoins qui autrement n'auraient été que partiellement rencontrés (article 3, § 1<sup>er</sup> alinéa 2, du décret du 25 avril 2002 précité). Les travailleurs APE reconnaissent travailler pour la SA FOCKEDEY et former quasiment exclusivement le personnel du groupe.
  - Non-respect de l'art. 28, alinéa 1<sup>er</sup>, du décret du 25 avril 2002 précité qui prévoit que "les travailleurs exécutent leurs prestations sous l'autorité de l'employeur qui les occupe et les rémunère". En effet, le lien de subordination envers les travailleurs APE est dans le chef des représentants de la SA FOCKEDEY.
  - Non-respect du volume global de l'emploi (art. 3, § 3, 3<sup>o</sup> du décret du 25 avril 2002 précité). En effet, le volume global de l'emploi de 4 ETP n'est pas respecté depuis février 2009
  - Absence de rapport annuel d'activités depuis l'année 2006 incluse (art. 13 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 décembre 2002).
- [...].».

Considérant que l'association sans but lucratif «ABILITY» n'a émis aucune observation ni moyen de défense;

Considérant que l'association sans but lucratif «ABILITY» a souhaité être auditionnée devant la Commission interministérielle lors de la séance du 21 octobre 2011;

Considérant la seconde mise en demeure du 18 octobre 2011 adressée par recommandé avec accusé de réception par la Direction de la Promotion de l'emploi le 19 octobre 2011 au siège social de l'association sans but lucratif «ABILITY» et qui a été réceptionnée le 21 octobre 2011;

Considérant qu'en sus du rappel des éléments mentionnés dans la première mise en demeure, une copie du dossier comprenant notamment tous les rapports de la Direction de l'Inspection sociale et autres pièces auxquelles il est fait référence dans le présent arrêté a été transmise à l'association sans but lucratif «ABILITY» lors de cette seconde mise en demeure;

Considérant que la Commission interministérielle a procédé à l'audition des représentants de l'association sans but lucratif «ABILITY» lors de la séance du 21 octobre 2011 et qu'il ressort du procès-verbal de l'audition précitée, notamment que :

[...]

Considérant qu'il ressort du procès-verbal de la Commission interministérielle du 21 octobre 2011 que :

«La Commission ne rencontre pas l'unanimité sur une proposition de sanction, les uns estimant que le retrait de la décision aurait des conséquences disproportionnées et des répercussions indirectes sur le secteur plus importantes que le fait de retirer l'aide, d'autres que l'aide est incontestablement une aide à l'entreprise.

L'avis du Ministre de tutelle sera déterminant en la matière (Ministre qui a la formation dans ses attributions, André ANTOINE)».

Considérant le courrier du 06 février 2012 du Ministre de tutelle, en l'occurrence le Ministre ayant le Budget, les Finances, l'Emploi, la Formation et les Sports dans ses attributions, par lequel il rend conjointement son avis et sa proposition de décision;

Considérant que l'article 33 du décret du 25 avril 2002 précité permet de prendre une sanction proportionnelle à la gravité de l'infraction

Considérant dès lors qu'il y a lieu d'examiner les manquements incombant à l'association sans but lucratif «ABILITY» afin de déterminer la sanction applicable en espèce;

Considérant, à cet égard, que la seule infraction à l'article 3, § 3, 3<sup>o</sup> du décret du 25 avril 2002 précité suffit à sanctionner l'employeur en vertu de l'article 33, alinéa 1<sup>er</sup>, 4<sup>o</sup>, du décret du 25 avril 2002 précité;

Considérant, en effet, que la décision APE NM-01781 conditionnait expressément l'octroi de l'aide «à la condition que l'association maintienne pendant la durée de l'autorisation le volume de l'emploi de référence qui à la date du 1<sup>er</sup> avril 2003 est de quatre travailleurs équivalents temps-plein»;

Considérant, à cet égard qu'il ressort du rapport du 05 novembre 2010 de la Direction de l'Inspection sociale que le volume de l'emploi de l'association sans but lucratif «ABILITY» a, depuis février 2009, été réduit à trois travailleurs équivalents temps-plein;

Considérant, dès lors, que l'infraction à l'article 3, § 3, 3°, du décret du 25 avril 2002 précité est établie;

Considérant, en outre, qu'aux termes de l'article 13 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 décembre 2002 précité, l'employeur est tenu de remettre annuellement et spontanément un rapport d'activité;

Considérant, à cet égard, que le rapport de la Direction de la Promotion de l'emploi du 18 octobre 2011 précité relevait une «absence de rapport annuel d'activités depuis l'année 2006 incluse»;

Considérant qu'il ressort du procès-verbal de la Commission interministérielle du 21 octobre 2011 précité que l'association sans but lucratif «ABILITY» affirme qu'elle s'était remise en ordre pour ce qui concernait les rapports d'activités;

Considérant, cependant, que seuls les rapports d'activités pour les années 2008 et 2009 ont été transmis à la Direction de l'Inspection sociale postérieurement aux contrôles effectués en octobre 2010;

Considérant que les rapports 2006, 2007 et 2010 n'ayant pas été transmis par l'employeur, l'infraction au prescrit de l'article 13 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 décembre précité est établie;

Considérant, que compte tenu de la gravité des infractions susmentionnées, il y a lieu de prendre la sanction la plus lourde telle que prévue à l'article 33, alinéa 1<sup>er</sup>, 4°, du décret du 25 avril 2002 précité est établie; [sic]

Considérant, en sus, qu'aux termes de l'article 61 du décret du 15 décembre 2011 précité, le bénéficiaire d'une subvention octroyée par la Région est tenu de la rembourser s'il ne respecte pas les conditions d'octroi de la dite subvention;

Considérant, toutefois, que la décision d'octroi NM-01781 du 24 novembre 2003 fixait le volume global de l'emploi à respecter à 4 ETP et considérant que la diminution de celui-ci s'élève à 1 ETP, il n'y a lieu de réclamer le remboursement qu'à concurrence de 25 % des montants versés et ce à dater du 1<sup>er</sup> février 2009, date à laquelle l'association sans but lucratif «ABILITY» n'a plus respecté la condition de maintien du volume de l'emploi;

[...]"

III. 9. Les services de la partie adverse ont notifié à la requérante l'arrêté ministériel du 7 novembre 2012 par un pli recommandé du 23 novembre 2012.

#### IV. DEUXIEME MOYEN

##### IV. 1. Thèses des parties

La requérante prend un deuxième moyen "de l'excès, du détournement de pouvoir et de la violation des formes substantielles et du principe de bonne administration; de la violation de l'article 25, 5°, du décret et 28, al. 1 de l'arrêté

(avis préalable de la commission interministérielle et proposition de sanction), en ce que l'acte attaqué a été pris, jusqu'à preuve du contraire, sans l'avis de la commission interministérielle et sans proposition de sanction de sa part, alors que l'acte attaqué aurait dû être adopté sur base d'un avis préalable émis par la commission interministérielle et une proposition de sanction de sa part".

La requérante soutient que les articles visés au moyen imposent, d'une part, que préalablement à toute sanction, la commission interministérielle émette un avis et, d'autre part, qu'une proposition de sanction soit émise par cette même commission, qu'il résulte des pièces en sa possession que la seule proposition de sanction, celle de mettre fin au projet d'Aide à la Promotion de l'Emploi, en abrégé A.P.E., a été émise au terme du rapport d'inspection, que cette proposition ne peut être suffisante au regard de la réglementation applicable, qu'une telle formalité préalable à toute sanction est substantielle, qu'il s'agit d'une compétence expressément attribuée à la commission interministérielle, que le ministre compétent ne peut prendre de sanction que sur la base d'une proposition de sanction émanant de cette commission et que si un tel avis avait effectivement été demandé, la sanction aurait été davantage proportionnée aux manquements mis à sa charge.

Dans sa note d'observations, la partie adverse oppose que l'avis de la commission interministérielle a bien été demandé, que celle-ci a émis un avis après avoir entendu les représentants de l'association requérante, que ni l'article 28, alinéa 1<sup>er</sup>, de l'arrêté du gouvernement wallon 19 décembre 2002 portant exécution du décret du 25 avril 2002 relatif aux aides visant à favoriser l'engagement de demandeurs d'emploi inoccupés par les pouvoirs locaux, régionaux et communautaires, par certains employeurs du secteur non marchand, de l'enseignement et du secteur marchand et d'autres dispositions légales, ni l'article 25, 5<sup>o</sup>, du décret du 25 avril 2002, précité, n'imposent à la commission interministérielle d'émettre une proposition de sanction, que, plus précisément, l'article 25 du décret du 25 avril 2002 prévoit que celle-ci doit donner un avis sur le dossier qui lui est soumis préalablement à toute sanction que prendrait le ministre, que l'article 28 de l'arrêté du gouvernement wallon du 19 décembre 2002 dispose quant à lui que le ministre peut prendre une sanction sur proposition de la commission, ce qui signifie que celle-ci doit se prononcer sur l'opportunité de prendre une sanction, mais non sur la sanction elle-même, laquelle relève de l'appréciation souveraine du ministre ayant l'emploi sans ses attributions.

La partie adverse soutient que dans la mesure où la proposition de sanction établie par la direction de l'inspection sociale du service public de wallonie, en abrégé S.P.W. a été soumise pour avis à la commission et au ministre de tutelle,

le moyen pris de l'omission d'une formalité substantielle de nature à conduire à l'annulation de l'acte attaqué n'est pas fondé.

#### IV. 2. Décision du Conseil d'Etat

L'article 25 du décret du 25 avril 2002 relatif aux aides visant à favoriser l'engagement de demandeurs d'emploi inoccupés par les pouvoirs locaux, régionaux et communautaires, par certains employeurs du secteur non marchand, de l'enseignement et du secteur marchand est rédigé en ces termes :

- " Art. 25. Il est instauré une commission interministérielle, ci-après dénommée «commission» chargée de :
- 1° remettre d'initiative ou sur demande tout avis sur l'exécution du décret;
  - 2° proposer au moins annuellement et par secteur le nombre de points à affecter;
  - 3° proposer, pour les employeurs visés à l'article 3, annuellement, la moyenne maximale des points à attribuer par travailleur;
  - 4° proposer annuellement la valeur d'un point;
  - 5° remettre un avis préalable à toute sanction prise en vertu de l'article 33 du décret;
  - 6° examiner et valider le rapport fourni, selon les modalités déterminées par le Gouvernement, par la Division de l'emploi et de la formation professionnelle de la Direction générale de l'économie et de l'emploi du Ministère de la Région wallonne".

On peut observer que l'article 25 du décret du 25 avril 2002 tel qu'adopté par le parlement wallon et en vigueur figurait déjà à la suite de l'exposé des motifs de celui-ci (Parlement wallon, sess. 2001-2001, n° 289-1, p. 34). Il a fait l'objet de deux amendements portant sur des points étrangers au 5° (Parlement wallon, sess. 2001-2002, n° 289-51 et 289-52), rejetés en séance publique de commission le 21 mars 2002 (Parlement wallon, sess. 2001-2002, n° 289-101, p. 65, 66 et C.R.A., n° 34, 21 mars 2002, p. 59).

L'article 28 de l'arrêté du gouvernement wallon du 19 décembre 2002 portant exécution du décret du 25 avril 2002 prévoit que :

- " Le Ministre peut, sur proposition de la Commission et sur avis du ou des Ministre(s) compétent(s), concernés prendre une des sanctions visées à l'article 33 du décret.

Au préalable, l'administration adresse à l'employeur un avertissement par lettre recommandée l'invitant à faire part de ses observations et moyens de défense dans un délai de quinze jours calendrier à dater de la réception de la lettre recommandée.

A sa demande, l'employeur ou son mandataire peut être entendu par la commission dans un délai de trente jours calendrier à dater de la demande.

La décision du Ministre est notifiée par l'administration au Ministre compétent, à l'administration centrale du FOREm et à l'employeur".

La disposition précitée n'est pas sans faire difficulté eu égard aux termes de l'article 20 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, selon lesquels le gouvernement fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des décrets, sans pouvoir jamais ni suspendre les décrets eux-mêmes ni dispenser de leur exécution.

En disposant à l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 28 de l'arrêté du 19 décembre 2002 que c'est "sur proposition de la commission" que le ministre peut prendre une des sanctions visées à l'article 33 du décret du 25 avril 2002, le gouvernement wallon pourrait avoir méconnu l'article 25, 5°, du même décret, qui n'attribue à la commission, en matière de sanction, qu'une compétence d'avis préalable.

Une compétence de proposition n'équivaut nullement en effet à une compétence d'avis.

La première lie l'autorité, en ce sens que celle-ci ne peut prendre une décision qui n'aurait pas été proposée par la commission alors que la seconde n'oblige l'autorité qu'à une consultation préalable qui la laisse libre de sa décision.

Il en résulte que, sur le fondement de l'article 159 de la Constitution, l'article 28 de l'arrêté du gouvernement wallon du 19 décembre 2002 pourrait ne pas être appliqué en ce qu'il prévoit que "le Ministre peut, sur proposition de la Commission" prendre une des sanctions visées à l'article 33 du décret du 25 avril 2002.

En l'espèce, il ressort des pièces de la procédure que le 21 octobre 2011 la commission interministérielle a entendu les représentants de la requérante, mais qu'elle n'a pas rencontré l'unanimité sur une proposition de sanction.

C'est à juste titre que, dans l'arrêté attaqué, le ministre compétent a visé "la délibération de la Commission interministérielle contenue dans le procès-verbal de sa réunion du 21 octobre 2011" ainsi que le procès-verbal d'audition du responsable de la requérante devant la même commission.

Dans ces conditions, le deuxième moyen ne peut être tenu pour fondé au terme de débats succincts.

## V. TROISIEME MOYEN

### V. 1. Thèses des parties

La requérante prend un troisième moyen "de l'excès, du détournement de pouvoir et de la violation :

- des articles 24 et 31 du décret (notamment perte de points, proportionnelle à l'occupation de travailleurs ou de leurs remplacements tardifs);
- de l'article 33 du décret (types de sanctions possibles);
- de l'article 17 du décret, plus spécialement ses alinéas 1, 3 et 5 (critères d'évaluation des points), en combinaison avec l'article 19, al. 1 de l'arrêté (attribution du nombre de points);
- de l'article 13ter de l'arrêté (perte de points correspondant au poste de travail non remplacé) et de l'article 8, § 2, alinéa 1<sup>er</sup>, 2 de l'arrêté;
- de l'article 28, al. 1 de l'arrêté (prise des sanctions précitées);
- de l'article 29 de l'arrêté (récupération de l'aide indue par le FOREm);
- des principes généraux de droit et notamment du principe général de proportionnalité de la sanction par rapport à la faute commise et au but poursuivi, implicitement consacré par l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;
- du principe de bonne administration (notamment le principe de préparation avec soin des décisions) et de l'erreur manifeste d'appréciation;
- du défaut ou de l'insuffisance de motivation formelle et de la violation notamment des articles 1<sup>er</sup>, 2 et 3 de la loi du 29.07.1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs;
- de l'obligation de motivation matérielle (caractère suffisant, admissible et pertinent) sur pied de la loi précitée, en l'absence de réponse aux arguments de fait et de droit invoqués par le requérant dans le cadre de l'instruction de sa demande administrative;
- de l'erreur de fait et de droit dans la motivation".

La requérante fait valoir "que l'acte attaqué décide du retrait de l'octroi de l'aide A.P.E. et réclame le remboursement de l'aide octroyée depuis le 1<sup>er</sup> février 2009 à concurrence de 25 % des montants versés, pour cause d'absence de certains rapports annuels et la réduction du volume de l'emploi de 4 à 3 E.T.P. (équivalents temps plein), alors que la sanction devait tenir compte de la promotion des services publics de la formation de chauffeurs, ce qui a été fait, quant au retrait pur et simple de l'aide octroyée et aurait dû indiquer et tenir compte du nombre de points d'aide que représente précisément en l'espèce le non remplacement du travailleur équivalent temps plein".

Quant à la sanction de suppression des aides, la requérante soutient que l'article 33 du décret du 25 avril 2002 réserve au gouvernement la faculté de choisir la sanction la plus adaptée, que cette échelle graduée de sanctions permet d'opter pour celle qui correspond au mieux à la gravité du ou des manquements reprochés, que l'application en l'espèce de la sanction la plus grave contrevient au principe de proportionnalité et de motivation des actes administratifs, qu'il ressort du procès-verbal de la commission interministérielle, reproduit dans la décision attaquée, que même au sein de celle-ci il n'a pas été possible de recueillir l'unanimité sur une proposition de sanction, qu'à partir de ce moment, une motivation suffisante et adéquate devait nécessairement apparaître pour justifier le caractère proportionnel de la décision qui serait prise, que l'acte attaqué retient deux manquements et constate uniquement que les infractions sont réglementairement établies avant de conclure que : "compte tenu de la gravité des infractions susmentionnées, il y a lieu de prendre la sanction la plus lourde telle que prévue à l'article 33, alinéa 1<sup>er</sup>, 4<sup>o</sup>, du décret du 25 avril 2002", que l'acte attaqué ne justifie pas en quoi les deux infractions retenues sont graves au point que soit infligée d'office la sanction la plus lourde, que la décision attaquée manque de fondement tant en fait qu'en droit à défaut de motivation quant à la proportionnalité de la peine d'autant plus que la question de la proportionnalité soulevée par la commission interministérielle dans son avis préalable est restée sans réponse, que n'a pas été prise en compte, notamment, la crainte de répercussions indirectes sur le secteur du transport, qu'elle a rempli sa mission en assurant la formation de chauffeurs puisque paradoxalement, il ne lui est pas réclamé le remboursement de toutes les aides accordées.

Quant à la sanction de remboursement partiel des aides accordées, la requérante estime que la ventilation aurait dû être faite sur le plan de l'octroi de ces aides, qu'"en effet, conformément à l'article 17 du décret et de l'article 19 de l'arrêté, le gouvernement attribue un certain nombre de points, selon des critères propres à chaque travailleur", "qu'au vu des circonstances de l'espèce, soit la perte d'un travailleur à temps plein, l'Administration aurait dû, pour justifier le pourcentage des sommes réclamées, raisonner dans les mêmes proportions en ce qui concerne la personne de Monsieur VERHULLE qui avait été engagé sur fonds propres à l'origine, a pris sa retraite le 30 janvier 2009 et n'a malheureusement pas été remplacé", et que "la décision unilatérale de l'administration de retirer un quart des aides accordées à la requérante n'est donc pas conforme au principe de proportionnalité et de plus, n'est pas motivée en droit d'autant plus qu'elle devait répondre à l'économie générale de la réglementation ici applicable".

Dans sa note d'observations, la partie adverse affirme que la requérante invoque la violation de nombreuses dispositions décrétales et réglementaires sans préciser en quoi ces dispositions auraient été violées, soit les articles 17, 24 et 31 du

décret du 25 avril 2002 et les articles 8, § 2 al. 1<sup>er</sup>, 2°, 13ter, 19 al. 1<sup>er</sup>, 28 al. 1<sup>er</sup> et 29 de l'arrêté du 19 décembre 2002, que la requérante se réfère à tort à ces dispositions, que les articles 24 et 31 du décret du 25 avril 2002 ne sont pas applicables en l'espèce étant donné qu'ils visent le principe de la perte des points pour non-engagement ou non-remplacement d'un travailleur dans les délais légaux et ne concernent pas le cas du non-respect de l'effectif de référence, qui constitue le manquement reproché à l'employeur en l'espèce.

La partie adverse soutient encore que la requérante reste en défaut d'exposer concrètement, au regard de la motivation de l'acte attaqué, en quoi, quant au choix de la sanction, elle aurait violé les dispositions qu'elle invoque ou le principe de proportionnalité, que l'obligation de respect du volume global de l'emploi, en abrégé V.G.E. était contenue à la fois dans la décision ministérielle d'octroi du 24 novembre 2003 et dans le courrier de notification du 12 décembre 2003, que le fait que cette obligation soit mentionnée à deux reprises témoigne de son importance et de la gravité corrélative de sa méconnaissance "au regard de l'esprit de la réglementation APE (laquelle a pour objectif de subsidier un employeur en vue de et à condition qu'il augmente son VGE)".

La partie adverse énonce que la motivation de la proportionnalité de la sanction tient en ces termes :

" Considérant que l'article 33 du décret du 25 avril 2002 précité permet de prendre une sanction proportionnelle à la gravité de l'infraction;

Considérant dès lors qu'il y a lieu d'examiner les manquements incombant à l'association sans but lucratif «ABILITY» afin de déterminer la sanction applicable en l'espèce;

Considérant, à cet égard, que la seule infraction à l'article 3, § 3, 3° du décret du 25 avril 2002 précité suffit à sanctionner l'employeur en vertu de l'article 33, alinéa 1<sup>er</sup>, 4°, du décret du 25 avril 2002 précité; (...)

Considérant, que compte tenu de la gravité des infractions susmentionnées, il y a lieu de prendre la sanction la plus lourde telle que prévue à l'article 33, alinéa 1, 4°, du décret du 25 avril 2002 précité est établie

Considérant, en sus, qu'aux termes de l'article 61 du décret du 15 décembre 2011 précité, le bénéficiaire d'une subvention octroyée par la Région est tenu de la rembourser s'il ne respecte pas les conditions d'octroi de la dite subvention;

Considérant, toutefois, que la décision d'octroi NM-01781 du 24 novembre 2003 fixait le volume global de l'emploi à respecter à 4 ETP et considérant que la diminution de celui-ci s'élève à 1 ETP, il n'y a lieu de réclamer le remboursement qu'à concurrence de 25 % des montants versés et ce à dater du 1<sup>er</sup> février 2009, date à laquelle l'association sans but lucratif «ABILITY» n'a plus respecté la condition de maintien du volume de l'emploi".

Elle estime que cette motivation est adéquate et suffisante tant en ce qui concerne la proportionnalité de la sanction que la fixation du remboursement de l'aide indûment octroyée depuis le 1<sup>er</sup> février 2009 à concurrence de 25 % des montants versés.

La partie adverse affirme que le dispositif de l'acte attaqué fait apparaître qu'elle n'a pas choisi la sanction la plus sévère visée à l'alinéa 1<sup>er</sup>, 4°, de l'article 33 du décret du 25 avril 2002, puisque, bien qu'elle retire sa décision d'octroi de l'aide A.P.E. du 24 novembre 2003, elle ne demande pas le remboursement intégral de l'aide, mais limite sa demande à un remboursement partiel de l'aide indûment octroyée depuis le 1<sup>er</sup> février 2009 à concurrence de 25 % des montants versés.

Elle fait valoir que cette demande de remboursement partiel est conforme à la ratio legis du décret puisque dans les travaux préparatoires de celui-ci, on peut lire : "En cas de diminution de l'effectif de référence, le nombre de points octroyés est diminué d'un pourcentage proportionnel au pourcentage de la diminution du volume global de l'emploi" (Parlement wallon, sess. 2001-2002, n° 289-1, p. 12).

## V. 2. Décision du Conseil d'Etat

Par la décision attaquée, la partie adverse a décidé de retirer l'octroi de l'aide accordée à la requérante le 24 novembre 2003 à dater du 12 décembre 2003 et de lui réclamer le remboursement de l'aide octroyée à dater du 1<sup>er</sup> février 2009, à concurrence de 25% des montants versés, sur le fondement de l'article 33, 4°, du décret du 25 avril 2002.

L'acte attaqué est motivé par la mention de deux infractions mises à la charge de la requérante.

La première est d'avoir, en violation de l'article 3, § 3, 3°, du décret du 25 avril 2002, réduit le volume global de l'emploi par rapport à l'effectif de référence, l'emploi étant passé depuis 2009, de quatre unités temps plein à trois unités temps plein.

La décision attaquée mentionne, en ce qui concerne la première infraction :

" Considérant, à cet égard qu'il ressort du rapport du 05 novembre 2010 de la Direction de l'Inspection sociale que le volume de l'emploi de l'association sans but lucratif «ABILITY» a, depuis février 2009, été réduit à trois travailleurs équivalents temps-plein;

Considérant, dès lors, que l'infraction à l'article 3, § 3, 3°, du décret du 25 avril 2002 précité est établie".

Elle porte, pour ce qui concerne la seconde infraction :

- " Considérant, en outre, qu'aux termes de l'article 13 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 décembre 2002 précité, l'employeur est tenu de remettre annuellement et spontanément un rapport d'activité;

Considérant, à cet égard, que le rapport de la Direction de la Promotion de l'emploi du 18 octobre 2011 précité relevait une «absence de rapport annuel d'activités depuis l'année 2006 incluse»;

Considérant qu'il ressort du procès-verbal de la Commission interministérielle du 21 octobre 2011 précité que l'association sans but lucratif «ABILITY» affirme qu'elle s'était remise en ordre pour ce qui concernait les rapports d'activités;

Considérant, cependant, que seuls les rapports d'activités pour les années 2008 et 2009 ont été transmis à la Direction de l'Inspection sociale postérieurement aux contrôles effectués en octobre 2010;

Considérant que les rapports 2006, 2007 et 2010 n'ayant pas été transmis par l'employeur, l'infraction au prescrit de l'article 13 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 décembre précité est établie".

Elle conclut :

- " Considérant, que compte tenu de la gravité des infractions susmentionnées, il y a lieu de prendre la sanction la plus lourde telle que prévue à l'article 33, alinéa 1<sup>er</sup>, 4°, du décret du 25 avril 2002 précité est établie; [sic]

Considérant, en sus, qu'aux termes de l'article 61 du décret du 15 décembre 2011 précité, le bénéficiaire d'une subvention octroyée par la Région est tenu de la rembourser s'il ne respecte pas les conditions d'octroi de la dite subvention;

Considérant, toutefois, que la décision d'octroi NM-01781 du 24 novembre 2003 fixait le volume global de l'emploi à respecter à 4 ETP et considérant que la diminution de celui-ci s'élève à 1 ETP, il n'y a lieu de réclamer le remboursement qu'à concurrence de 25 % des montants versés et ce à dater du 1<sup>er</sup> février 2009, date à laquelle l'association sans but lucratif «ABILITY» n'a plus respecté la condition de maintien du volume de l'emploi".

Le moyen paraît pris principalement d'un défaut de motivation et d'une violation du principe de proportionnalité.

Aucune de ces illégalités ne paraît suffisamment établie par la requérante.

Par les termes de sa décision qui ont été rappelés ci-dessus, la partie adverse paraît bien avoir justifié à suffisance quelles étaient les infractions qu'elle retenait à la charge de la requérante.

La partie adverse peut être suivie en ce qu'elle affirme, dans sa note d'observations, ainsi qu'à l'audience, que le maintien de l'emploi était exigé dans la décision ministérielle d'octroi du 24 novembre 2003 et dans le courrier de notification du 12 décembre 2003, et qu'un manquement à cette obligation, est une infraction grave

Il n'apparaît pas que la sanction qu'elle a décidé d'appliquer à la requérante serait manifestement disproportionnée eu égard à la gravité des faits retenus.

Le moyen ne peut être considéré comme fondé au terme de débats succincts.

Il y a lieu de renvoyer l'affaire à la procédure ordinaire.

**PAR CES MOTIFS,  
D E C I D E :**

**Article 1<sup>er</sup>.**

Les débats sont rouverts.

**Article 2.**

L'affaire est renvoyée à la procédure ordinaire.

**Article 3.**

Le membre de l'auditorat désigné par l'Auditeur général est chargé de poursuivre l'instruction.

**Article 4.**

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI<sup>e</sup> chambre, le  
cinq novembre deux mille treize par :

|                         |                                    |
|-------------------------|------------------------------------|
| MM. Paul LEWALLE,       | Conseiller d'Etat, Président f.f., |
| Charles-Henri VAN HOVE, | Greffier assumé.                   |

|                     |                    |
|---------------------|--------------------|
| Le Greffier assumé, | Le Président f.f., |
|---------------------|--------------------|

|                         |               |
|-------------------------|---------------|
| Charles-Henri VAN HOVE. | Paul LEWALLE. |
|-------------------------|---------------|