

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 228.631 du 2 octobre 2014

A. 212.592/XI-20.191

En cause : **1. Le C.P.A.S. d'Anderlecht,**
 2. Le C.P.A.S. de Berchem-St-Agathe,
 3. Le C.P.A.S. d'Evere,
 4. Le C.P.A.S. de Forest,
 5. Le C.P.A.S. de Molenbeek-St-Jean,
 6. Le C.P.A.S. de Schaerbeek,
 7. Le C.P.A.S. de Woluwé-St-Lambert,
 8. Le C.P.A.S. de Woluwé-St-Pierre,
représentés par leurs présidents et secrétaires respectifs,
ayant élu domicile chez
Mes Th. STIEVENARD et N. LAMBRECHT, avocats,
avenue des Crocus 48
1070 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par
la Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration,
à l'Intégration sociale et à la Lutte contre la pauvreté,
ayant élu domicile chez
Me O. MORENO, avocat,
chaussée de Waterloo 412 F
1050 Bruxelles.

LE PRÉSIDENT F.F. DE LA XI^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ,

Vu la requête introduite le 27 mai 2014 par le Centre public d'action sociale d'Anderlecht, le Centre public d'action sociale de Berchem-Sainte-Agathe, le Centre public d'action sociale d'Evere, le Centre public d'action sociale de Forest, le Centre public d'action sociale de Molenbeek-Saint-Jean, le Centre public d'action sociale de Schaerbeek, le Centre public d'action sociale de Woluwé-Saint-Lambert, et le Centre public d'action sociale de Woluwé-Saint-Pierre, en tant qu'elle demande la suspension de l'exécution de la circulaire de la secrétaire d'Etat à l'Intégration sociale et à la Lutte contre la Pauvreté du 17 février 2014 concernant l'article 60 § 7, subvention majorée de l'État 2014 (*Moniteur belge*, 28 mars 2014);

Vu le dossier administratif et la note d'observations;

Vu l'ordonnance du 7 août 2014 notifiée aux parties, convoquant celles-ci à comparaître le 16 septembre 2014 à 10 heures;

Entendu, en son rapport, Mme DEBROUX, conseiller d'État, président de chambre f.f.;

Entendu, en leurs observations, Me Th. STIEVENARD, avocat, comparaisant pour les parties requérantes, et Me O. MORENO, avocat, comparaisant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. M. OSWALD, auditeur au Conseil d'État;

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

Considérant que le contexte légal et réglementaire utile à l'examen de la cause est le suivant :

1. En vertu de l'article 60, § 7, alinéa 3, de la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'action sociale, des travailleurs peuvent être engagés par ces centres et mis à la disposition «de communes, d'associations sans but lucratif ou d'intercommunales à but social, culturel ou écologique, de sociétés à finalité sociale, telles que visées à l'article 164 *bis* des lois coordonnées sur les sociétés commerciales, d'un autre centre public d'action sociale, d'une association au sens du chapitre XII de la présente loi, d'un hôpital public, affilié de plein droit à l'Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales ou à l'Office national de sécurité sociale, des initiatives agréées par le ministre compétent pour l'économie sociale ou des partenaires qui ont conclu une convention avec le centre public d'action sociale».

Dans ce cas et si le travailleur est engagé à temps plein, conformément à l'article 36, § 1^{er}, de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, une subvention est accordée au centre public d'action sociale, qui est égale au montant du revenu d'intégration. En vertu du paragraphe 2, alinéa 2, de la même disposition, le Roi est, par ailleurs, autorisé à porter le montant de la subvention à un montant supérieur et à en fixer les conditions pour des initiatives spécifiques d'insertion sociale.

2. Sur la base de cette habilitation, le Roi a adopté notamment l'arrêté du 11 juillet 2002 portant octroi d'une subvention majorée de l'État aux centres publics d'aide sociale pour des initiatives spécifiques d'insertion sociale dans l'économie sociale, lequel, entre autres choses, détermine le montant de la subvention accordée et définit l'initiative d'économie sociale comme celle qui est «agréée par l'autorité compétente, dont la liste est établie par le ministre qui a l'économie sociale dans ses attributions». Enfin, «pour se voir accorder le montant majoré de subvention [...], le centre public d'action sociale doit figurer sur la liste, publiée annuellement par le ministre qui a l'Économie sociale dans ses attributions, laquelle fixe le nombre d'ayants droit qu'un centre public d'action sociale peut occuper supplémentaires en application de l'article 60, § 7, afin de les mettre à la disposition d'initiatives d'économie sociale».

3. Depuis 2009, des circulaires fixent chaque année un «contingent économie sociale», soit le nombre d'équivalents temps plein qui peuvent être mis à l'emploi par chaque centre public d'action sociale.

4. La circulaire de la secrétaire d'État à l'Intégration sociale et à la Lutte contre la Pauvreté du 15 mars 2013 concernant l'article 60 § 7, subvention majorée de l'État 2013, également attaquée en termes de requête mais en annulation seulement, qui n'a pas été publiée au *Moniteur belge*, modifie quelque peu le système alors en vigueur. Elle contient les explications suivantes:

« Une subvention majorée de l'État peut être octroyée pour les ayants droit à l'intégration sociale ou à une aide sociale financière lorsqu'ils sont mis à l'emploi auprès d'initiatives d'économie sociale conformément à l'article 60 § 7. À cet effet, un contingent de 3.000 ETP est mis annuellement à la disposition des CPAS. Le budget prévu pour cette mesure en 2013 est resté inchangé. J'ai toutefois opté pour une nouvelle clé de répartition. D'une part, pour inciter les CPAS à utiliser le budget au maximum. D'autre part, pour veiller à ce que le budget ne soit pas dépassé en cette période de possibilités budgétaires limitées.

Compte tenu des réactions des CPAS, j'ai fixé une nouvelle clé de répartition en concertation avec les représentants des CPAS, de l'UVCW, de l'AVCB et de la VVSG, basée sur le recours effectif à cette mesure de mise à l'emploi au cours des trois dernières années.

En premier lieu, il ne s'agit plus de l'attribution d'un contingent d'équivalents temps plein, mais de l'octroi d'un budget maximum qu'un CPAS peut récupérer dans le cadre de la subvention majorée de l'État de l'article 60, § 7.

Le budget disponible, équivalant à 3.000 emplois à temps plein, est réparti comme suit. Compte tenu des données de remboursement du SPP IS, un montant moyen est calculé sur la base du montant remboursé en 2010, 2011 et 2012. Par CPAS, le poids relatif est calculé en fonction du montant moyen remboursé en 2010, 2011 et 2012. Le budget fédéral pour 3.000 emplois est

enfin redistribué en fonction de ce poids relatif. Un budget est ainsi octroyé pour chaque CPAS pour 2013.

Cette procédure permet de donner suite à la demande d'une plus grande flexibilité et simplification administrative. Par ailleurs, les CPAS bénéficient ainsi de l'indispensable autonomie. Les CPAS pourront dès lors mieux tenir compte de variations d'effectifs et procéder à une redistribution dans le cadre du budget alloué au CPAS. Je songe ici aux périodes d'absences, par exemple pour cause de maladie, pour lesquelles aucun remboursement n'est prévu. Par ailleurs, les CPAS pourront dorénavant permettre le travail à temps partiel dans le cadre du budget alloué. Vous trouverez en annexe la liste des montants maximums pour 2013 par CPAS, article 60 § 7 subvention majorée de l'État, que vous pouvez également consulter sur le site web du SPP Intégration sociale (<http://www.mi-is.be>)».

Par l'effet de cette circulaire, les requérants se sont vu respectivement attribuer les subventions majorées suivantes :

Anderlecht : 1.633.789 euros
Berchem- Sainte-Agathe : 63.330 euros
Evere : 388.485 euros
Forest : 1.139.203 euros
Molenbeek-Saint-Jean : 2.237.911 euros
Schaerbeek : 790.321 euros
Woluwé-Saint-Lambert : 328.973 euros
Woluwé-Saint-Pierre : 489.288 euros.

5. Dans l'acte dont la suspension de l'exécution est demandée, publié au *Moniteur belge* du 28 mars 2014 (2^e éd., p. 27671), la partie adverse indique ce qui suit :

« [...] »

Afin de respecter la continuité de la politique d'activation au sein des C.P.A.S., j'ai décidé de prolonger les dispositions prévues dans la circulaire du 15 mars 2013 concernant l'article 60, § 7, subvention majorée de l'État 2013.

Dans l'attente de la régionalisation prévue de la politique de l'emploi et ainsi de l'instrument article 60, § 7, des modifications dans ce domaine ne sont pas à l'ordre du jour. Concrètement, pour 2014, tous les C.P.A.S. gardent le même budget que celui qui a été octroyé pour l'année 2013».

Les montants octroyés à chaque requérant, repris en annexe de la circulaire, sont identiques à ceux accordés en 2013.

6. Les sommes allouées en 2013 et 2014 constituant, selon les requérants, d'importantes diminutions par rapport aux subventions accordées jusqu'alors, tandis que le budget total consacré à cette mesure n'a pas diminué, ils ont adressé un

courrier à la partie adverse le 5 décembre 2013, y contestant la légalité de la circulaire du 15 mars 2013. Par une citation du 3 mars 2014, ils ont assigné l'État belge devant le tribunal de première instance de Bruxelles en paiement des subventions majorées auxquelles ils estiment avoir droit pour l'année 2013, en application du système antérieur. L'affaire ne sera pas plaidée avant 2016;

Considérant qu'au regard de l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible de justifier *prima facie* l'annulation de cette décision;

Considérant qu'en l'espèce, quant à l'urgence requise, les requérants font valoir que l'exécution des circulaires attaquées du 15 mars 2013 et du 17 février 2014 a une incidence manifeste sur la politique générale qu'ils mènent dans le domaine de l'octroi du droit d'intégration ou de l'aide sociale équivalente par la mise à l'emploi, ainsi que sur les décisions individuelles qu'ils sont amenés à prendre dans cette matière, que la diminution de l'enveloppe annuelle de la subvention réduit le nombre de mises à l'emploi qu'ils peuvent réaliser depuis 2013, au préjudice des ayant droit et des initiatives d'économie sociale qui auraient pu en bénéficier si le système de contingent avait été maintenu, qu'en l'absence de diminution du budget total consacré à la mesure, aucun motif ne justifie cette réduction du nombre de mises au travail subventionnées «économie sociale», que la situation est devenue d'autant plus grave et urgente en 2014 que la partie adverse a prolongé la mesure, alors qu'elle avait été informée des griefs formulés contre la circulaire du 15 mars 2013, que si, pour l'année 2013, le préjudice est déjà réalisé et relève désormais d'une action civile pour obtenir réparation, «seule la suspension immédiate suivie de l'annulation de la circulaire attaquée du 17 février 2014, qui fixe le droit à la subvention pour l'année 2014, pourra mettre fin à l'entrave illégalement apportée à l'exercice par les parties requérantes de leur[s] missions légales de mise à l'emploi, et aux conséquences dommageables irréversibles en résultant tant dans leur chef que dans le chef des ayant droit et des initiatives d'économie sociale "agrées" actives dans leur ressort» et que la suspension immédiate de la circulaire de 2014 permettra aussi de prévenir ce préjudice pour les années ultérieures «en faisant obstacle à l'adoption de nouvelles circulaires reproduisant l'illégalité dénoncée des circulaires de 2013 et de 2014»;

Considérant que l'urgence, qui est à la base du référé ordinaire, suppose qu'il existe une crainte sérieuse pour le requérant, au moment de sa demande, de se trouver dans une situation dont les conséquences dommageables pourraient être

irréversibles, s'il devait attendre l'issue de la procédure en annulation; que la notion de l'urgence est devenue évolutive dès lors que, selon le législateur, il y a lieu de la mettre en rapport avec le délai habituel de traitement des affaires en annulation; que la crainte susvisée doit aussi porter sur une atteinte aux intérêts dont le requérant se prévaut; qu'en outre, la substitution, depuis la loi du 20 janvier 2014, de la notion d'urgence à celle de risque de préjudice grave difficilement réparable ne saurait avoir pour conséquence qu'un requérant puisse désormais se prévaloir d'une urgence purement hypothétique;

Considérant que s'il se déduit de l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, que l'urgence, imposant de statuer à bref délai en suspension, est susceptible de surgir «à tout moment», il reste qu'en l'espèce, face à une «nouvelle clé de répartition» applicable depuis 2013 et simplement prolongée pour 2014 dans l'attente de la régionalisation de la politique de l'emploi et de «l'instrument 60 § 7», les requérants ne soutiennent pas que leur situation empire par le seul effet du temps et qu'ils sont également en défaut d'indiquer les éventuelles circonstances nouvelles survenues en mai 2014, en suite de la circulaire attaquée du 17 février 2014, qui les auraient placés tout à coup dans une situation portant une atteinte telle à leurs intérêts qu'ils ne peuvent attendre l'issue de la procédure en annulation;

Considérant qu'en outre, dès lors qu'il ressort des circulaires attaquées que la nouvelle clé de répartition adoptée provient du calcul d'un montant moyen fondé sur le montant remboursé par l'État fédéral en 2010, 2011 et 2012 et du poids relatif de chaque CPAS en fonction du montant moyen lui remboursé pour ces mêmes trois années, et que la redistribution du budget total, inchangé, a eu lieu «en fonction de ce poids relatif», ils n'établissent pas concrètement l'entrave prétendument apportée à l'exercice de leurs missions légales par rapport aux actions menées par chacun d'eux sous l'empire de l'ancien système, ni, en tout cas, sa gravité dès lors qu'ils se bornent à affirmer ses «conséquences dommageables irréversibles [...] dans leur chef» sans nullement en préciser la nature; que, comme l'admettent les requérants, les éventuelles conséquences financières négatives de la circulaire dont la suspension est demandée ne sont pas irréversibles puisqu'elles peuvent faire l'objet d'une indemnisation; qu'ayant échoué à établir le bien-fondé de leur crainte de se trouver personnellement, à défaut de suspension de l'exécution de la circulaire du 17 février 2014, dans une situation dont les conséquences leur causeraient un dommage irréversible, les requérants ne peuvent se prévaloir du dommage éventuel qui affecterait des tiers par répercussion, dommage qui est d'ailleurs décrit de manière particulièrement vague et imprécise en ce qu'il concernerait les «ayant droit et [les] initiatives d'économie sociale "agrées"»; que,

quant au préjudice qu'il conviendrait de prévenir pour les années prochaines en faisant obstacle à de nouvelles circulaires, il est manifestement aléatoire, la matière étant désormais régionalisée; qu'enfin, l'illégalité alléguée de la circulaire attaquée ne prouve pas, en soi, l'urgence qu'il y aurait à statuer, ce à quoi revient pourtant la thèse soutenue dans la requête;

Considérant que la condition relative à l'urgence qu'il y aurait à statuer n'est pas remplie; que la demande de suspension ne peut être accueillie,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^e chambre siégeant en référé, le deux octobre deux mille quatorze par :

Mme C. DEBROUX,	président de chambre f.f.,
M. X. DUPONT,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

X. DUPONT

C. DEBROUX