

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 230.808 du 9 avril 2015

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 CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

I. OBJET DE LA REQUETE

Par une requête introduite le 25 janvier 2013, l'association sans but lucratif ABILITY demande l'annulation 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^{er} 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

L'arrêt n° 225.334 du 5 novembre 2013 a rouvert les débats et a renvoyé l'affaire à la procédure ordinaire.

L'arrêt n° 226.606 du 5 mars 2014 a rejeté la demande de suspension.

La partie requérante a demandé la poursuite de la procédure.

Un mémoire ampliatif a été régulièrement déposé.

M. le Premier auditeur au Conseil d'Etat, Laurent JANS, a rédigé un rapport.

Le rapport a été notifié aux parties. Elles ont déposé des derniers mémoires.

Une ordonnance du 10 février 2015, notifiée aux parties, fixe l'affaire à l'audience du 11 mars 2015.

M. le Conseiller d'Etat, Serge BODART, a exposé son rapport.

Me Ignace BROUCKAERT, 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, Laurent JANS, a été entendu en son avis contraire.

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

Les faits utiles à l'examen de la cause ont été résumés comme suit dans l'arrêt n° 225.334 du 5 novembre 2013:

- " 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^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, 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^{er} 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^{er}, dernier alinéa, du décret du 25 avril 2002 relatif aux aides à la promotion de l'emploi;

Considérant que l'article 28, 1^{er} 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^{er} février 2009, ce qui va à l'encontre des obligations de l'article 3, § 3, 3^o 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^{er}, 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^{er} 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^{er} 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^{er} alinéa 2, du décret du 25 avril 2002 précité). Les travailleurs APE reconnaissent travailler pour la SA FOCKEY et former quasiment exclusivement le personnel du groupe.
- Non-respect de l'art. 28, alinéa 1^{er}, 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 FOCKEY.
- Non-respect du volume global de l'emploi (art. 3, § 3, 3^o 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^o du décret du 25 avril 2002 précité suffit à sanctionner l'employeur en vertu de l'article 33, alinéa 1^{er}, 4^o, 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^{er} 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^o, 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^{er}, 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^{er} 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. PREMIER MOYEN

IV. 1 Thèse de la requérante

La requérante soulève un premier moyen pris de "l'excès, du détournement de pouvoir et de la violation de :

- L'article 3, § 1, al. 1, 1° et alinéa 2, l'article 3, § 2, du décret (associations sans but lucratif et secteur non marchand) et les articles 4 et 5 du même décret ;
- Article 28, al. 1 et 2 du décret (prestations sous l'autorité d'un employeur, dans les liens d'un contrat de travail) ;
- du défaut ou de l'insuffisance de motivation formelle et de la violation notamment des articles 1^{er}, 2 et 3 de la loi du 29.07.1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ; de l'absence, de l'insuffisance, de l'erreur ou de la contrariété dans les causes ou les motifs ;
- de la violation de l'obligation de motivation matérielle (caractère suffisant, admissible pertinent et non contradictoire des motifs) ;
- De l'erreur de fait et de droit dans la motivation".

Elle fait valoir que l'acte attaqué, après avoir résumé les faits, ne fait pas état d'une motivation suffisante et adéquate, dès lors qu'il considère, au titre d'infraction, que la requérante n'est pas un employeur non marchand qui soit à la fois d'utilité publique, sans but lucratif et qui satisfasse des besoins partiellement non rencontrés d'une autre manière, tandis que la requérante n'aurait pas d'autorité sur les travailleurs, alors que l'acte attaqué aurait dû, à tout le moins, faire état des considérations de droit

et de fait ayant servi de fondement à sa décision en répondant adéquatement aux objections soulevées lors de l'audition en commission interministérielle et en tenant compte du statut d'A.S.B.L. de la requérante, ainsi que de l'objet social de cette dernière et du lien de subordination qui la lie vis-à-vis des travailleurs.

La partie requérante développe à l'appui du moyen une argumentation visant à démontrer qu'elle répond bien aux critères de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, et alinéa 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.

IV. 2. Décision du Conseil d'Etat

La lecture de la décision attaquée fait apparaître que la partie adverse n'a pas estimé établie l'infraction qui serait fondée sur l'article 3, § 1^{er}, du décret du 25 avril 2002 précité.

Le premier moyen est, par conséquent, inopérant dès lors qu'il conteste la réalité d'une infraction qui n'est pas retenue par la partie adverse comme motif de la sanction critiquée.

V. DEUXIEME MOYEN

V. 1. Thèse de la requérante

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^o, 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 son mémoire ampliatif et dans son dernier mémoire, la partie requérante précise que le procès-verbal de la réunion du 21 octobre 2011 ne constitue nullement un avis préalable en ce qu'il est vide de tout contenu, la commission s'étant bornée à indiquer qu'elle n'est pas parvenue à l'unanimité sur une proposition de sanction et à juxtaposer les deux avis opposés de ses membres. Elle estime qu'en procédant de la sorte, ladite commission s'est déchargée de sa compétence d'avis préalable et n'a pas fourni au ministre compétent un éclairage sur la sanction à envisager. Elle conclut que cette modalité substantielle n'ayant pas été respectée, l'acte attaqué est entaché d'illégalité.

V.2. Décision du Conseil d'Etat

Les passages pertinents de 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 se lisent comme suit:

- " Art. 25. Il est instauré une commission interministérielle, ci-après dénommée «commission» chargée de :
[...]
5° remettre un avis préalable à toute sanction prise en vertu de l'article 33 du décret;
[...]"

L'article 28 de l'arrêté du gouvernement wallon du 19 décembre 2002, portant exécution du décret du 25 avril 2002 précité, 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".

Bien que la formulation de cette dernière disposition puisse prêter à confusion, dans la mesure où elle semble attribuer à la commission interministérielle une compétence de proposition, il résulte du texte de l'article 25, 5°, du décret du 25 avril 2002, auquel un arrêté du gouvernement ne pourrait déroger, que cette commission ne dispose, en matière de sanction, que d'une compétence d'avis préalable. Une telle compétence n'impose pas à l'organe qui en est investi de parvenir à une position unanime ni de s'entendre, le cas échéant, sur une proposition unique de sanction.

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 dégagé d'unanimité sur la sanction à envisager. Le procès-verbal de la réunion du 21 octobre 2011 contient cependant bien un avis, dès lors qu'il reprend les principaux arguments correspondant aux deux points de vue en présence et qu'il suggère d'assortir une éventuelle sanction d'une mise en demeure de réengager du personnel. La circonstance que cet avis est nuancé ne suffit pas à considérer qu'il est inexistant.

La formalité prévue par l'article 25, 5° précité a donc bien été respectée et l'arrêté attaqué s'y est valablement référé en visant "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.

Le deuxième moyen n'est pas fondé.

VI. TROISIEME MOYEN

VI. 1. Thèse de la requérante

La requérante prend un moyen, le troisième, "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 13^{ter} de l'arrêté (perte de points correspondant au poste de travail non remplacé) et de l'article 8, § 2, alinéa 1^{er}, 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^{er}, 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 partie requérante expose "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^{er} 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".

Elle soutient, en substance, qu'en lui appliquant la sanction la plus grave que prévoit l'article 33 du décret du 25 avril 2002, la partie adverse a contrevenu au principe de proportionnalité et de motivation des actes administratifs. Elle expose à cet égard que cette disposition réserve au gouvernement la faculté de choisir la sanction la plus adaptée parmi une échelle graduée de sanctions, en sorte d'appliquer celle qui correspond le mieux à la gravité du ou des manquements reprochés. Dans la mesure où il n'avait pas été possible de recueillir l'unanimité au sein de la commission interministérielle sur une proposition de sanction, une motivation suffisante et adéquate devait, selon la requérante, nécessairement apparaître pour justifier le caractère proportionnel de la décision qui serait prise. Or, elle estime que l'acte attaqué se contente, après avoir retenu deux manquements, d'affirmer leur gravité sans justifier en quoi ces infractions sont à ce point graves que la sanction la

plus lourde se justifie. Elle fait valoir 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 et que la crainte de répercussions indirectes sur le secteur du transport n'a pas été prise en compte. Elle ajoute 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.

En ce qui concerne spécifiquement 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. Elle expose 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 [V.] 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".

VI. 2. Décision du Conseil d'Etat

L'article 33, alinéa 1^{er}, du décret du 25 avril 2002, prévoit, en cas de non-respect des obligations édictées par ou en vertu du même décret, l'échelle suivante de sanctions:

- " 1° suspendre tout ou partie de l'aide pendant un délai permettant à l'employeur de se conformer aux obligations non rencontrées;
- 2° rapporter tout ou partie de l'aide proportionnellement aux infractions constatées;
- 3° retirer la décision d'octroi de l'aide;
- 4° retirer la décision d'octroi de l'aide et demander le remboursement de tout ou partie de l'aide."

Les passages pertinents de l'article 3, § 3, du même décret, dans sa rédaction applicable à l'espèce, se lisaient comme suit:

- " Les employeurs visés au paragraphe 1^{er} peuvent bénéficier de l'aide visée à l'article 14 aux conditions suivantes:
 - 1° [...];
 - 2° [...];

3° maintenir, selon les modalités déterminées par le Gouvernement, le volume global de l'emploi par rapport à l'effectif de référence.
Si l'employeur en fait la demande motivée, le Gouvernement peut déroger à la condition visée à l'alinéa 1^{er}, 3°, si la diminution du volume global de l'emploi est causée par la perte de subventions émanant de pouvoirs publics ou par un cas fortuit".

Le maintien du volume global de l'emploi par rapport à l'effectif de référence constitue donc une condition nécessaire à l'octroi de l'aide. Les termes de l'article 3, § 3, sont dénués d'ambiguïté : l'employeur ne peut pas bénéficier de l'aide si cette condition n'est pas remplie. L'alinéa 2 précise à ce sujet que le gouvernement ne peut déroger à cette condition que dans deux hypothèses strictement circonscrites et pour autant que le bénéficiaire en ait fait la demande. S'agissant d'une condition dont le respect ne peut être vérifié qu'*a posteriori*, il faut en déduire que l'aide ne peut être maintenue que sous réserve du respect de cette condition.

La partie adverse pouvait donc motiver sa décision de retirer l'aide en indiquant que la seule infraction à l'article 3, § 3, 3°, du décret du 25 avril 2002 suffit à sanctionner l'employeur en vertu de l'article 33, alinéa 1^{er}, 4°, du même décret. Ce constat suffit à motiver formellement cette sanction. Il n'était, par conséquent, nullement requis que la partie adverse explique de manière redondante à quoi tenait la gravité des infractions constatées.

En ce qui concerne, par ailleurs, l'avis de la commission interministérielle, il apparaît, en réalité, que celui-ci se limite à suggérer une mise en demeure préalable à l'adoption de la sanction, si celle-ci était adoptée. Il s'agit là d'une suggestion portant sur une mesure préalable à la sanction et non d'une position relative au choix de la sanction en elle-même, les membres de la commission n'ayant pas pu s'entendre sur ce point. Pour le surplus, les deux positions défendues dans l'avis se limitent à des considérations d'opportunité qui ne lient pas la partie adverse.

Quant à la demande de remboursement, la décision attaquée est ainsi motivée:

" 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^{er} février 2009, date à laquelle l'association sans but lucratif «ABILITY» n'a plus respecté la condition de maintien du volume de l'emploi".

Il ressort de cette motivation que la partie adverse a veillé à adopter une sanction proportionnée à l'infraction commise en ne réclamant le remboursement de l'aide que pour la période correspondant à l'infraction et en la chiffrant au *prorata* de la diminution du volume global de l'emploi.

Cette motivation permet à la partie requérante de comprendre pourquoi il a été décidé qu'elle devait rembourser une partie de l'aide et comment le montant du remboursement a été calculé. Une telle motivation est adéquate et suffisante.

Le troisième moyen n'est pas fondé.

VII. QUATRIEME MOYEN

VII.1. Thèse de la requérante

La requérante soulève un quatrième moyen, pris de "l'excès de pouvoir et de la violation de:

- du principe général de droit «*patere legem quam ipse fecisti*» (respecte la loi que tu as faite), comme corollaire du principe de l'égalité devant la règle de droit édicté par le législateur;
- l'article 3 de l'arrêté (nombre originaire de travailleurs à engager) et de l'article 8, § 2, al. 1 de l'arrêté (remplacement dans les 6 mois);
- de l'article 3, § 3, 3° du décret (augmentation de l'effectif de référence de l'emploi d'autant d'unités que de travailleurs bénéficiaires de l'aide à l'emploi) ;
- l'article 13 de l'arrêté (rapport d'exécution, selon les modalités ministérielles);
- des articles 19 et 20 de l'arrêté (nombre de points maximum par poste de travail);
- l'article 32, al. 4, 7° (points) et 100 du décret (rapports annuels d'exécution de la décision d'octroi de l'aide);
- 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'État;
- du principe de bonne administration (notamment le principe de préparation avec soin des décisions) implicitement consacré par l'article 14 des lois coordonnées sur le conseil d'État, et de l'obligation d'information suffisante et adéquate des administrés qui en découle ;
- du principe de légitime confiance et de sécurité juridique".

Elle reproche, en substance, à la partie adverse de l'avoir sanctionnée pour ne pas avoir rentré certains rapports annuels alors que l'arrêté ministériel fixant les modalités du dépôt de ces rapports n'a jamais été adopté, ce qui, selon elle, rend impossible le respect de la législation.

La requérante rappelle que l'article 13 de l'arrêté du gouvernement wallon du 19 décembre 2002 prévoit que : "L'employeur remet annuellement à l'Administration un rapport d'exécution de la décision selon les modalités déterminées par le Ministre", et que ces modalités n'ont pas été définies ou à tout le moins n'ont pas été portées à sa connaissance. Elle soutient qu'il lui était, par conséquent, impossible de se conformer à cette exigence, en l'absence de dispositions pratiques applicables.

La partie requérante estime, en outre, que la décision attaquée manque au principe de proportionnalité en sanctionnant la requérante par le retrait de la totalité de ses points, alors que c'est l'absence même de mesures d'exécution imputable à la partie adverse elle-même qui a empêché la requérante de déposer valablement les rapports en question. La partie adverse n'est, selon elle, "pas cohérente avec elle-même, en manière telle que trouve à s'appliquer le principe général de droit *«patere legem quam ipse fecisti»*".

VII. 2. Décision du Conseil d'Etat

Il ressort de la décision attaquée que la requérante a remis des rapports annuels jusqu'en 2006 et qu'elle en a remis également, à la demande de la partie adverse, pour les exercices 2008 et 2009, en sorte que le moyen manque en fait en soutenant qu'il lui était impossible de remettre ces rapports en l'absence d'un arrêté fixant les modalités de ce dépôt.

Par ailleurs, la circonstance que l'arrêté fixant les modalités de dépôt dudit rapport n'a pas été adopté a pour conséquence qu'aucune modalité particulière ne peut être imposée pour ce dépôt ; elle n'a pas pour effet d'exempter les employeurs concernés de l'obligation que leur fait l'article 13 de l'arrêté du gouvernement wallon du 19 décembre 2002 de remettre "annuellement à l'Administration un rapport d'exécution de la décision". Le moyen manque donc également en droit en ce qu'il tend à soutenir que l'absence d'arrêté fixant les modalités de dépôt du rapport d'exécution aurait exonéré la requérante de l'obligation de remettre ces rapports.

Pour le surplus, la décision attaquée n'inflige à la partie requérante aucune sanction distincte du fait du défaut de dépôt du rapport. Ainsi qu'il ressort de l'examen du troisième moyen, le retrait de la décision d'octroi de l'aide et la demande de

remboursement d'une partie de celle-ci découlent du constat de la violation de l'obligation de maintenir le volume global de l'emploi par rapport à l'effectif de référence. La partie requérante reste en défaut de démontrer en quoi le constat qu'elle a commis une autre infraction serait disproportionné ou même qu'il lui aurait causé un tort quelconque. Elle ne démontre pas davantage en quoi l'absence d'un arrêté fixant les modalités de ce dépôt l'aurait lésée de quelque manière.

Pour autant que la requérante y ait un intérêt, le quatrième moyen n'est pas fondé.

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

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 375 euros, sont mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le neuf avril deux mille quinze par :

M^{me} Odile DAURMONT,
MM. David DE ROY,
Serge BODART,
Vincent DURIEUX,

Président de chambre,
Conseiller d'Etat,
Conseiller d'Etat,
Greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Vincent DURIEUX.

Odile DAURMONT.