

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 231.511 du 10 juin 2015

G./A.211.460/VI-20.166

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

ayant élu domicile chez
Me Michel FADEUR, avocat,
rue Léon Bernus, n° 66,
6000 Charleroi,

contre :

la Région wallonne, représentée par son Gouvernement,

ayant élu domicile chez
Me Jean-Marc WOLTER, avocat,
avenue de la Couronne, n° 340,
1050 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

I. OBJET DE LA REQUETE

Par une requête introduite le 17 janvier 2014, l'association sans but lucratif CHANTIER demande l'annulation de "la décision datée du 21.11.2013, prise par la Direction de la Formation Professionnelle du Département de l'Emploi et de la Formation Professionnelle, Direction Générale Opérationnelle de l'Economie, de l'Emploi et de la Recherche, Service Public de Wallonie, ayant pour objet la contestation de la partie requérante du 04.07.2013 contre le rapport d'inspection relatif aux activités E.F.T. pour l'année 2011, en ce que cette décision maintient les conclusions initiales du rapport d'inspection sur les points 1 et 2 soulevés par la contestation, à savoir :

1. Accusation d'entrave au contrôle de la part de l'administrateur délégué de l'A.S.B.L.
2. Avis défavorable sur le volet heures et stagiaires".

II. PROCEDURE DEVANT LE CONSEIL D'ETAT

L'arrêt n° 227.794 du 23 juin 2014 a rejeté la demande de suspension.

La partie requérante a demandé la poursuite de la procédure.

Les droits visés à l'article 70 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat ont été acquittés dans le délai prescrit.

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

Le dossier administratif a été déposé.

M. l'Auditeur au Conseil d'Etat, Denis DELVAX, a rédigé un rapport.

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

Une ordonnance du 27 avril 2015, notifiée aux parties, fixe l'affaire à l'audience du 27 mai 2015 à 10 heures.

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

Me Marie FADEUR, loco Me Michel FADEUR, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me Jean-Marc WOLTER, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont présenté leurs observations.

M. l'Auditeur, Denis DELVAX, a été entendu en son avis conforme.

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. Aux termes de l'article 2 de ses statuts, la requérante a "pour but de :

- promouvoir une meilleure insertion économique, sociale et culturelle de jeunes adultes de milieu populaire dans la société, notamment, par l'animation socio-culturelle et par le travail;

- assurer la formation des stagiaires en recourant à une pédagogie spécifique. Celle-ci repose sur l'accomplissement d'un travail productif, assorti d'une formation théorique adaptée aux besoins individuels et sur l'accompagnement psycho-social des stagiaires. [...]"

III. 2. Le 26 mai 2011, le Ministre de la Formation renouvelle, pour une période de trois ans prenant cours le 1^{er} janvier 2011, l'agrément de la requérante en qualité d'entreprise de formation par le travail.

Cet agrément est accordé pour les filières et le nombre d'heures suivantes:

- Bâtiment – 19.335 heures;
- Petite enfance – 19.335 heures;
- Vente – Service aux personnes – 13.588 heures.

III. 3. Le 7 juin 2011, le Ministre de la Formation lui octroie une subvention de fonctionnement pour l'année 2011 d'un montant de 403.610 euros.

III. 4. Le 11 février 2013, un inspecteur du Département de l'Inspection effectue un contrôle de la situation de la requérante.

III. 5. Le 22 février 2013, la requérante adresse à cet inspecteur les documents demandés lors de ce contrôle.

III. 6. Les 4 et 7 mars 2013, l'inspecteur adresse à la requérante un courrier électronique sollicitant la communication de pièces complémentaires.

III. 7. Le 15 mars 2013, l'inspecteur, constatant ne pas avoir reçu de réponse à ses courriers électroniques, informe la requérante que, dans le cadre de l'instruction de son dossier, il considérera comme inéligibles les stagiaires pour lesquels il n'est pas possible de fournir un document A236 et qu'il appliquera une règle de trois pour le retrait des heures au-delà des 18 mois.

III. 8. Le 18 mars 2013, la requérante adresse à l'inspecteur un courrier dans lequel elle expose ses arguments en défense.

III. 9. Le 21 mars 2013, la requérante communique des formulaires A236 dont la production a été sollicitée par l'inspecteur.

III. 10. Le 26 mars 2013, le Département de l'Emploi et de la Formation professionnelle adresse aux entreprises de formation par le travail un courrier électronique dans lequel il indique la manière dont l'inspection sociale effectuera ses contrôles.

Ce courrier fait référence à une lettre du 24 mars 2010 par laquelle le Département de l'Emploi et de la Formation a informé la requérante du fait qu'il lui appartenait d'établir la qualité de demandeurs d'emploi inoccupés des stagiaires au moyen d'un formulaire A236 délivré par le Forem.

III. 11. Par un courrier du 28 mars 2013, le Directeur du Département de l'Inspection informe la requérante que :

- la preuve de la qualité de demandeur d'emploi inoccupé doit s'effectuer par le biais d'un formulaire A236;
- la durée de formation est limitée à 2.100 heures ou 18 mois conformément à l'article 3, alinéa 2, de l'arrêté du gouvernement wallon du 21 décembre 2006 portant exécution du décret du 1^{er} avril 2004 relatif à l'agrément et au subventionnement des organismes d'insertion socioprofessionnelle et des entreprises de formation par le travail, et que les heures excédentaires seront décomptées;
- les heures comptabilisées dans la limite des 2.100 heures sont définies par l'article 2, 14°, de l'arrêté précité comme "les heures de formation effectives suivies par le stagiaire au sein de l'E.F.T. ou de l'O.I.S.P., les heures de stages en entreprise, les heures qu'il suit auprès d'un organisme reconnu ou agréé, conventionné avec l'E.F.T. ou l'O.I.S.P. dans le cadre du dispositif, et les heures assimilables telles que définies par le Ministre".

III. 12. Le 30 mai 2013, l'inspecteur du Département de l'Inspection établit un compte-rendu de la visite de contrôle, dans lequel il fait état du caractère incomplet des dossiers des stagiaires (absence de copie du diplôme ou d'attestation sur l'honneur et absence de formulaire A236, qui aurait toutefois été ultérieurement transmis) ainsi que du fait que le contrôle se serait déroulé dans un climat tendu.

III. 13. Le même jour, ce même inspecteur établit un rapport défavorable relatif à la détermination des heures éligibles suivies par les stagiaires éligibles au sein de la requérante.

Il en ressort notamment que l'inspection conclut au refus de prendre en compte 14.470,27 heures en raison de l'absence de copie du diplôme requis ou d'attestation sur l'honneur dans la totalité des dossiers examinés.

III. 14. Le 12 juin 2013, le Directeur du Département de l'Inspection adresse au Directeur de la Direction de la Formation professionnelle un courrier dans lequel il l'informe notamment du comportement peu coopératif de la requérante.

III. 15. Le 19 juin 2013, le Département de l'Emploi et de la Formation professionnelle adresse le courrier suivant à la requérante :

" Vous trouverez en annexe pour information copie du rapport établi par l'Inspection sociale dans le cadre du contrôle de votre activité en tant qu'EFT durant l'année 2011.

Le volet «éligibilité des heures et des stagiaires» a fait l'objet d'une appréciation défavorable de la part de l'Inspection sociale.

En effet, l'entièreté des heures a été retirée étant donné que :

- la copie du diplôme ou de la déclaration sur l'honneur signée par le stagiaire
- l'attestation DEI (A236)

n'apparaissent dans aucun dossier. Ces documents sont nécessaires pour déterminer l'éligibilité du stagiaire. Le contenu minimum du dossier stagiaire vous avait pourtant bien été communiqué par notre courrier du 26 octobre 2009 et son annexe «informations complémentaires à la nouvelle circulaire du 25 juin 2009 et au guide des dépenses éligibles dans le cadre des contrôles qui seront effectués par l'Inspection sociale» (copie jointe).

D'autre part, il m'est également revenu que Monsieur Pierre Moreau, administrateur-délégué, a, à plusieurs reprises, porté entrave au contrôle effectué par divers inspecteurs, notamment par un manque de courtoisie et de collaboration manifeste. Je dois vous rappeler que l'article 61 du décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des services du gouvernement wallon prévoit notamment que :

- le bénéficiaire reconnaît à l'instance subsidiaire, par le seul fait de l'acceptation de la subvention, le droit de faire procéder sur place au contrôle de l'emploi des fonds attribués;
- le bénéficiaire est tenu de rembourser sans délai le montant de la subvention lorsqu'il met obstacle au contrôle de l'instance subsidiaire.

Je tiens donc à vous préciser, que ce courrier tient lieu d'avertissement et que tout nouveau constat de faits mentionnés ci-dessus pourra aboutir à une sanction (suspension ou retrait d'agrément, récupération de subvention).

Je vous rappelle que le total des heures prestées et acceptées par l'inspection sociale sur la période d'agrément 2011, 2012 et 2013 devra atteindre 90 % des heures agréées sous peine d'une diminution proportionnelle du solde 2013 ou d'une récupération de tout ou partie de la subvention déjà liquidée.

Cependant, il vous est loisible de contester auprès de la Direction de la Formation professionnelle les conclusions de l'Inspection sociale, dans un délai de 30 jours francs à dater de la présente, en apportant de nouveaux éléments probants".

III. 16. Le 4 juillet 2013, la requérante adresse un courrier dans lequel elle conteste les accusations d'entrave au contrôle dirigées contre son administrateur-délégué, la nécessité de recourir au formulaire A236 pour établir la qualité de demandeur d'emploi inoccupé de ses stagiaires, et le retrait d'heures de formation.

III. 17. Le 10 juillet 2013, le Département de l'Emploi et de la Formation professionnelle accuse réception du courrier du 4 juillet 2013.

III. 18. Le 22 octobre 2013, le Département de l'Emploi et de la Formation professionnelle informe tous les organismes d'insertion socioprofessionnelle et tous les établissements de formation par le travail qu'il a été notamment décidé de renoncer à la méthode de l'extrapolation pour le contrôle de l'éligibilité des heures et des stagiaires.

III. 19. Le 21 novembre 2013, la Direction de la Formation professionnelle adresse le courrier suivant à la requérante, en réponse à son courrier du 4 juillet 2013 :

" En réponse à votre courrier du 4 juillet 2013, je vous prie de trouver ci-dessous les réponses aux différents points du rapport d'inspection 2011 que vous avez contestés.

1. Accusation d'entrave au contrôle de la part de l'administrateur-délégué de l'ASBL

Après avoir consulté la Direction de l'Inspection sociale, je ne peux que confirmer les termes de mon courrier du 19 juin 2013.

Ainsi, je vous renvoie au Décret du 5 février 1998 relatif à la surveillance et au contrôle des législations relatives à la politique de l'emploi dans lequel sont notamment détaillées les prérogatives des Inspecteurs sociaux. En outre, il n'appartient pas à mes services de remettre en cause la véracité des constats établis par les agents assermentés que sont les Inspecteurs sociaux.

2. Avis défavorable sur le volet heures et stagiaires

L'Inspection sociale doit pouvoir se baser sur des documents probants pour évaluer l'éligibilité des stagiaires. Je vous rappelle que si un stagiaire ne peut prouver sa durée d'inactivité ou son niveau de diplôme, une déclaration sur l'honneur signée par celui-ci, préalablement à son entrée en formation, doit obligatoirement figurer dans son dossier personnel. Dans le cas contraire, le stagiaire est considéré comme inéligible.

Dans votre cas, tous les dossiers stagiaires qui ont été vérifiés par l'Inspection sociale se sont révélés incomplets. Cependant, comme mentionné dans le courrier de Monsieur Yves Sennen, Directeur général f.f., du 22 octobre 2013, le pourcentage d'erreurs ne sera pas appliqué à l'ensemble des heures et des stagiaires mais seules les heures et stagiaires dont l'inéligibilité a été explicitement établie lors du contrôle par échantillonnage, sans faire l'objet d'une extrapolation, demeureront inéligibles.

3. Retrait des heures pour certains stagiaires sur base d'un dépassement des 2.100 heures de formation et sur la base d'une limite de 18 mois de formation

Compte tenu des instructions reçues du Ministre de la Formation le 8 novembre 2013, compte tenu également des imprécisions de la base légale actuelle et dans l'attente d'un texte réglementaire univoque, la Direction de la Formation professionnelle accepte votre argumentation et la révision de vos heures éligibles.

Dès lors, sur les points 1 et 2 soulevés par votre contestation, les conclusions initiales du rapport d'inspection sont donc maintenues.

L'instruction de votre contestation est maintenant clôturée au niveau de l'administration. Vous trouverez, en annexe, le détail des voies de recours qui vous sont ouvertes".

Y est joint un document faisant état de la possibilité d'introduire un recours en annulation et une demande de suspension devant le Conseil d'Etat.

IV. RECEVABILITE DU RECOURS

IV. 1. Thèses des parties

A. Mémoire en réponse

La partie adverse fait valoir que sont irrecevables les recours portés contre des actes strictement préparatoires. Elle estime que tel est bien le cas en l'espèce puisque la décision querellée n'a "aucun impact sur la situation [...], essentiellement financière, de l'opérateur, pas plus que sur le volume d'heures agréé, en manière telle qu'*in se*, celle-ci ne peut lui porter aucun grief". Elle expose que l'acte attaqué "ne porte en effet que sur l'année 2011 et n'annule pas 14.470 heures de formation, comme affirmé erronément par la partie requérante" et que "ce n'est que si la partie requérante ne devait pas atteindre 90 % des heures agréées au terme du contrôle de la période 2011-2013 qu'une éventuelle récupération financière pourrait intervenir, et partant, porter directement grief à la partie requérante, qui trouverait à ce moment et à ce moment seulement, le droit d'agir devant [le Conseil d'Etat] contre cette décision [...] et de contester, dans ce cadre, les actes préparatoires qui la fondent". Elle considère que "le recours est donc manifestement irrecevable en ce qu'il postule l'annulation d'un acte préparatoire qui ne cause aucun grief direct et actuel à la partie requérante".

B. Mémoire en réplique

La requérante réplique que, "contrairement à ce qu'indique la partie adverse, le rapport de contrôle, qui sera confirmé sur ce point par l'acte attaqué,

précise clairement que, pour 14.470,27 heures: «en application stricte de la note de procédure, l'ensemble des heures sont retirées parce qu'il n'y a pas de copie de diplôme ou d'attestation sur l'honneur dans la totalité des dossiers examinés». Elle indique que "l'acte attaqué confirme que ces heures seront inéligibles". Cet acte lui porte donc grief et n'est pas un acte purement préparatoire. Elle ajoute que la partie adverse n'en a jamais douté dans la mesure où elle lui a elle-même indiqué que cette décision était susceptible de faire l'objet d'un recours au Conseil d'Etat.

La partie requérante ajoute qu'elle paie aux stagiaires un euro de l'heure de formation prestée, plus les frais de déplacement, ce qui représente un coût de 22.000 euros et que, suite à la décision attaquée, ces heures payées l'ont été en pure perte puisqu'elles ne génèrent, du fait de leur annulation, aucune augmentation de subsides pour la période suivante. Elle expose qu'elle "subit un préjudice suite à la décision attaquée dans la mesure où, pour l'avenir, il y a une perte d'heures subsidiées via le processus de calcul des heures tel que prévu dans le décret du 1^{er} avril 2004 relatif à l'agrément et au subventionnement des organismes d'insertion socio professionnelle et des entreprises de formation par le travail". Elle expose, en substance, que conformément à ce processus de calcul, le nombre d'heures agréé est calculé, pour partie, sur la base de la moyenne des heures de formation prestées au cours des années de fonctionnement précédant celle de l'allocation de la subvention. Elle invoque, en outre, une circulaire du 25 juin 2009 selon laquelle le nombre d'heures agréées peut être plus élevé en fonction des heures effectivement prestées et assimilées lors de l'exercice précédent. Elle estime ainsi que "le nombre d'heures à agréer pour la période 2016-2018 va subir mathématiquement une diminution de 16,66% de 14.470 heures". Elle considère qu'"au total, c'est donc un préjudice de plus de 94.000 euros qui sera subi si la décision attaquée devait subsister" et qu'elle "a donc un intérêt certain à l'annulation de la décision attaquée".

C. Derniers mémoires

Dans son dernier mémoire, la partie requérante ajoute que l'acte attaqué confirme l'avertissement contenu dans la lettre du 19 juin 2013 relativement à l'entrave au contrôle qui lui est reprochée. Elle estime que l'acte attaqué ne peut à cet égard être considéré comme préparatoire dès lors qu'il retient cette accusation d'entrave. Elle réitère pour le surplus son argumentation quant au fait que l'acte attaqué lui cause un grief en rendant inéligibles 14.470 heures de formation.

La partie adverse expose pour sa part dans son dernier mémoire qu' "une décision de remboursement ou de réduction de subvention ne pourrait être prise pour les années 2011 à 2014 (prolongation de l'agrément 2011-2013 jusqu'au 31 décembre

2014 [...] que pour autant que 90 % du nombre d'heures pour lesquelles la partie requérante a été agréée ne soient pas atteints" et qu'aucune décision en ce sens n'a été prise. Elle ajoute, concernant le préjudice à venir, que la partie requérante base son raisonnement sur des dispositions abrogées par le décret du 10 juillet 2013 relatif aux centres d'insertion socioprofessionnelle et qu' "en l'absence de toute décision de remboursement ou de diminution d'une subvention déjà accordée, la partie requérante ne subit aucun préjudice".

IV. 2. Décision du Conseil d'Etat

L'acte dont le Conseil d'État peut connaître sur la base de l'article 14, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, est celui qui modifie l'ordonnancement juridique de manière certaine. Seuls les actes juridiques unilatéraux qui sont de nature à faire grief par eux-mêmes sont susceptibles d'être annulés par le Conseil d'Etat. S'agissant d'un recours contre une décision préparatoire, il ne peut être admis que pour autant que cet acte emporte des effets définitifs et qu'il cause directement grief et lèse de manière définitive le requérant.

En l'espèce, la requérante demande l'annulation du courrier du 21 novembre 2013 reçu en réponse à son courrier du 4 juillet 2013, dans lequel elle contestait le rapport d'inspection relatif à ses activités pour l'année 2011.

Le courrier attaqué maintient les conclusions du rapport d'inspection en ce que celui-ci reprochait à la requérante une entrave au contrôle et en ce qu'il émettait un avis défavorable sur le volet "éligibilité des heures et des stagiaires". Il précise que seuls les heures et stagiaires dont l'inéligibilité a été explicitement établie lors du contrôle demeureront inéligibles.

En ce que ce courrier confirme un avertissement concernant une entrave au contrôle, il ne constitue qu'un acte préparatoire à une éventuelle sanction en cas de nouvel incident. Il ne cause, en tant que tel, aucun grief à la partie requérante.

En ce que le courrier querellé confirme le constat dressé dans le rapport de l'inspection sociale et estime inéligibles un certain nombre d'heures de formation, il constitue également un simple acte préparatoire de l'évaluation à laquelle l'autorité devra procéder à l'issue de la période couverte par l'agrément. En tant que tel, cet acte n'entraîne aucune conséquence immédiate pour la partie requérante. Celle-ci ne subirait un grief que si la partie adverse s'appuyait sur cette lettre ou sur le rapport de l'inspection sociale auquel elle a trait pour prendre, au terme de la période couverte par l'agrément, une décision la sanctionnant ou lui imposant une révision défavorable

du calcul des subventions allouées. Les vices éventuels de ce rapport ou du courrier querellé pourraient alors être invoqués à l'appui du recours en annulation d'une éventuelle décision en ce sens.

En conséquence, l'acte attaqué constitue un simple acte préparatoire qui n'est pas susceptible de recours devant le Conseil d'Etat.

V. INDEMNITE DE PROCEDURE ET DEPENS

Dans son dernier mémoire, la partie adverse estime que les dépens doivent "rester à charge de la partie requérante, en ce compris l'indemnité de procédure".

La requête ayant été introduite avant l'entrée en vigueur de l'article 30/1 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'indemnité de procédure est irrecevable.

Pour le surplus, il y a lieu de mettre les dépens à charge de la partie adverse dès lors que celle-ci a induit la requérante en erreur en lui indiquant qu'elle pouvait introduire un recours en annulation et une demande de suspension devant le Conseil d'Etat.

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 adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le
dix juin 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.