

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 231.766 du 26 juin 2015

G./A.212.947/VI-20.224

En cause : **GREGOIRE** Delphine,

ayant élu domicile
rue du Chainia, n° 35,
5081 Meux,

contre :

**1. l'Office wallon de la Formation professionnelle et
de l'Emploi**, en abrégé le FOREM,

ayant élu domicile chez
Me Georges LIENART, avocat,
square des Conduites d'Eau, n° 9-10,
4020 Liège,

2. la Région wallonne, représentée par son Gouvernement,

ayant élu domicile chez
Me Johan VANDEN EYNDE, avocat,
avenue de la Toison d'Or, n° 77,
1060 Bruxelles.

LE PRESIDENT F.F. DE LA VI^e CHAMBRE,

I. OBJET DE LA REQUETE

Par une requête introduite le 19 mai 2014, Delphine GREGOIRE demande l'annulation de la "décision ministérielle du 20/03/2014 [lui] refusant l'incitant financier Airbag dans le cadre du décret du 27/10/2011 relatif au soutien à la création d'emploi en favorisant les transitions professionnelles vers le statut d'indépendant à titre principal".

II. PROCEDURE DEVANT LE CONSEIL D'ETAT

Le droit visé 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 a été acquitté dans le délai prescrit.

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

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.

Une ordonnance du 13 mai 2015 convoque les parties à comparaître le 24 juin 2015 à 10 heures.

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

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

La requérante, Me Georges LIENART, avocat, comparaisant pour le FOREM, et Me Thibault MOREL, *loco* Me Johan VANDEN EYNDE, avocat, comparaisant pour la Région wallonne, ont présenté leurs observations.

M. le Premier auditeur, Laurent JANS, 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.

La requérante introduit le 23 juillet 2013 une demande d'incitant financier auprès du service "Airbag" du FOREM, en vue d'obtenir une aide de cette cellule dans le cadre de son installation comme indépendante à titre principal comme libraire spécialisée, co-gérante d'une librairie existante, à savoir la société anonyme Librairie Papyrus située rue Bas de la Place, 16 à 5000 Namur. Cette demande est fondée sur le décret du 27 octobre 2011 relatif au soutien à la création d'emploi en favorisant les transitions professionnelles vers le statut d'indépendant à titre principal, dont l'article 2 prévoit ce qui suit :

- " Le Gouvernement peut, aux conditions du présent décret et dans la limite des crédits budgétaires disponibles, octroyer un incitant financier aux bénéficiaires visés à l'article 3, visant à favoriser et soutenir leur passage vers le statut d'indépendant à titre principal, dans le respect de la réglementation européenne et, en particulier, du Règlement CE n° 1998/2006 de la Commission du 15 décembre 2006 concernant l'application des articles 87 et 88 du Traité aux aides de minimis.
L'objectif de la mesure est de permettre l'accroissement du volume d'emploi existant par l'autocréation d'emploi, la libération de l'emploi occupé précédemment et, à terme, la création d'emplois supplémentaires lorsque l'activité professionnelle s'est développée".

La requérante indique que le 20 août 2014, elle a effectivement commencé une activité d'indépendante à titre principal comme libraire, prenant part à la société anonyme Librairie Papyrus, afin d'y rejoindre une équipe en place en tant que libraire co-gérante.

Le 3 septembre 2013, le FOREM déclare la demande de la requérante recevable.

Le FOREM rend des avis techniques favorables sur la demande de la requérante préalablement aux réunions du Comité de sélection visé à l'article 7 du décret du 27 octobre 2011 précité organisées les 20 décembre 2013, 21 janvier 2014 et 4 mars 2014.

Le 4 mars 2014, le Comité de sélection rend un avis défavorable sur la demande de la requérante.

Par arrêté ministériel du 20 mars 2014, la demande de la requérante est rejetée. Il s'agit de l'acte attaqué, notifié par un courrier daté du 27 mars 2014. Cet acte est libellé comme suit:

" Arrêté ministériel refusant l'incitant financier dans le cadre du décret du 27 octobre 2011 relatif au soutien à la création d'emploi en favorisant les transitions professionnelles vers le statut d'indépendant à titre principal à Madame Delphine GREGOIRE - Rue du Chainia 35 à 5081 Meux (Dossier ABG/2013/0292).

Le Vice-président et Ministre du Budget, des Finances, de l'Emploi, de la Formation et des Sports,

Vu le décret du 27/10/2011 relatif au soutien à la création d'emploi en favorisant les transitions professionnelles vers le statut d'indépendant à titre principal (M.B. du 16/11/2011);

Vu l'arrêté d'exécution du Gouvernement wallon du 03/05/2012 portant exécution du décret du 27/10/2011 relatif au soutien à la création d'emploi en favorisant les transitions professionnelles vers le statut d'indépendant à titre principal (M.B. du 23/05/2012);

Vu que la demande de Madame Delphine GREGOIRE a été introduite pour l'activité de libraire spécialisée en date du 30/07/2013;

Vu que l'Office a considéré la demande recevable en date du 3/09/2013;

Vu qu'à la date du 4/11/2013, l'Office a remis un avis technique favorable;

Vu que le Comité de sélection, réuni en séance le 20/12/2013, a reporté l'analyse de la demande à une séance ultérieure en vue de l'obtention d'éléments complémentaires auprès du demandeur;

Vu que les éléments suivants ont été demandés en date du 20/12/2013 :

- Ratio legis concernant la recevabilité du projet visant à intégrer une structure existante;

Vu que les éléments complémentaires listés ci-dessous ont été obtenus en date du 15/01/2014:

- L'objectif de ce décret est de soutenir, par le biais d'un incitant financier, leur transition professionnelle vers le statut d'indépendant à titre principal et leur

permettre de trouver une source de financement dans une phase de démarrage où l'activité est en développement et ne rapporte pas encore de revenus ou bénéfices suffisants. En outre, en ce qui concerne l'impact sur l'emploi, le bénéficiaire crée son propre emploi, génère des biens ou des services, crée de la richesse et devient, à son tour, un employeur potentiel. Il libère ainsi un emploi occupé jusqu'alors dans le secteur public ou privé, emploi qui devient accessible à d'autres.

- En devenant indépendant à titre principal, le candidat crée son propre emploi, génère des biens ou des services, crée de la richesse et devient, à son tour, un employeur potentiel. Il libère ainsi un emploi qui devient alors accessible à d'autres personnes.
- Or dans le cas d'une simple prise d'action dans une société déjà existante, les personnes ne créent en rien leur activité. Ils ne font que prendre des parts dans une société existante pour laquelle ils vont travailler en sus.
- Par ailleurs, la société étant déjà existante, les biens et les services sont déjà existants. La potentialité de créer son propre emploi, de générer des biens ou des services, de créer de la richesse et de devenir à son tour, un employeur est déjà existante et n'est pas développée dans le cadre du projet. De plus, le dispositif «Airbag» s'inscrit dans le respect du règlement européen CE N° 1998/2003 relatif aux aides de minimis. En accordant l'aide à n'importe quel actionnaire de l'entreprise, elle n'est pas nécessairement accordée à l'entreprise elle-même. Au regard des textes, en cas de société avec actionnaires, c'est le gérant qui représente l'entreprise qui pourrait solliciter le bénéfice de l'aide au profit de la société dont il assure la gérance. En outre, il a généralement le pouvoir de procéder pour compte de la société aux engagements de personnel.

Vu qu'à la date du 15/01/2014, l'Office a remis un avis technique favorable;

Vu que le Comité de sélection, réuni en séance le 21/01/2014, a reporté l'analyse de la demande à une séance ultérieure en vue de l'obtention d'éléments complémentaires auprès du demandeur;

Vu que les éléments suivants ont été demandés en date du 12/02/2014;

Précisions quant à l'apport de la demanderesse au sein de la structure existante.

Vu que les éléments complémentaires listés ci-dessous ont été obtenus en date du 17/02/2014 :

- La demanderesse va œuvrer au développement d'un rayon bandes dessinées et romans graphiques. Outre l'augmentation du chiffre d'affaires, elle a utilisé son réseau pour négocier des remises avantageuses auprès de ses anciens employeurs, des rencontres avec des auteurs BD ont été organisées grâce à son réseau d'adresses.
- La demanderesse va optimiser les procédures organisationnelles. Elle anime ainsi des comités de développement trimestriels et des réunions bihebdomadaires de manière à doter la société d'une vision claire et d'une communication adaptée.
- La demanderesse va s'occuper de la création d'un nouveau logo et développement d'un site web e-commerce convivial, ce dernier sera lancé au printemps 2014.
- La demanderesse va s'occuper de l'agrandissement de l'espace commercial afin d'augmenter les ventes et doter la librairie d'un espace animations. A cette fin, la société est désormais en cours d'acquisition de l'espace commercial voisin. L'acte notarial aura lieu en avril 2014 et les travaux permettront de disposer d'un espace dédié à la bande dessinée et au roman graphique dès le début de 2015.

Vu qu'à la date du 17/02/2014, l'Office a remis un avis technique favorable relevant notamment :

«Que l'étude de marché est exhaustive;

Que le plan financier fourni est complet et a été validé par une SAACE (Azimut);

Que les compétences de la demanderesse dans le domaine de la bande dessinée et du roman graphique sont indéniables et apportent un plus à l'équipe dirigeante;

Que la demanderesse possède une bonne connaissance du milieu et a développé une nouvelle stratégie commerciale pour la société;

Que la demanderesse dispose d'un vaste réseau professionnel»;

Vu que le Comité de sélection, réuni en séance le 4/03/2014 a rendu un avis défavorable sur base des dispositions suivantes :

- Art. 2 alinéa 2 du décret définissant l'objectif de l'incitant financier comme une mesure permettant l'accroissement du volume de l'emploi existant par l'autorisation d'emploi la libération de l'emploi occupé et à terme la création d'emploi complémentaire.
- Dans le cadre de la prise de participation dans une société existante, les personnes ne créent en rien leur activité puisque celle-ci est déjà existante. Ils ne font que prendre des parts dans une société existante pour laquelle ils vont travailler en sus. Par ailleurs, la société étant déjà existante, les biens et les services sont déjà existants et donc que la demande ne correspond pas à l'objectif de l'incitant financier.

Vu que cet avis a été transmis au Ministre en date du 06/03/2014;

Au vu de l'ensemble de ces éléments, et notamment des avis défavorables de l'Office et du Comité de sélection, il y a lieu de ne pas octroyer l'incitant financier;

Arrête :

Article 1; L'incitant financier AIRBAG n'est pas octroyé à Madame Delphine GREGOIRE -Rue du Chainia 35 à 5081 Meux, qui a introduit sa demande dans le cadre d'une première installation comme indépendante à titre principal pour l'activité de librairie spécialisée [...]"

IV. DEMANDE DE MISE HORS DE CAUSE DU FOREM

IV. 1. Thèses du FOREM et de la Région wallonne

Dans son mémoire en réponse, le FOREM demande à être mis hors de cause, n'étant pas l'auteur de la décision querellée. La Région wallonne demande le maintien à la cause du FOREM, tout en mentionnant que la désignation comme partie adverse par la requérante du FOREM est erronée. Elle estime toutefois que le FOREM a directement participé à la confection de l'acte attaqué, et que partant, selon la jurisprudence du Conseil d'Etat, il convient de maintenir le FOREM à la cause.

IV. 2. Décision du Conseil d'Etat

La décision attaquée a été prise par la Région wallonne. Dès lors que le FOREM a remis des avis techniques favorables à la demande de la requérante, avis dont s'écarte l'acte attaqué, il ne peut être considéré qu'il a participé à la confection de cet acte. Il y a par conséquent lieu de mettre hors de cause le FOREM.

V. RECEVABILITE

La Région wallonne conteste la recevabilité du recours, dont elle estime, en se fiant à la date apposée sur la "requête" (25 juin 2014), qu'elle aurait été introduite de manière tardive.

La décision attaquée a été notifiée à la requérante le 27 mars 2014, ainsi qu'il résulte de la requête et du courrier de notification de l'acte attaqué, daté du 27 mars 2014. La requête a été introduite le 19 mai 2014. Elle a donc été introduite dans le délai de soixante jours. La partie requérante a régularisé cette requête par des courriers du 5 juin et du 25 juin 2014, suite aux demandes du greffe du Conseil d'Etat notifiées le 30 mai 2014 et le 19 juin 2014, soit dans le délai de quinze jours imparti par l'article 3*bis*, alinéa 3, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 précité.

Le droit visé à l'article 70 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 a été valablement acquitté.

La requête est recevable.

VI. MOYEN UNIQUE

VI. 1. Thèse de la requérante

Dans une première partie du moyen, la requérante fait valoir à l'appui de sa requête certaines incohérences figurant dans la décision ministérielle attaquée. Elle mentionne que la raison principale invoquée pour motiver ce refus semble être davantage un problème de forme que de fond, puisque la décision ministérielle indique :

" Dans le cadre d'une prise de participation dans une société existante, les personnes ne créent en rien leur activité puisque celle-ci est déjà existante. Ils ne font que prendre des parts dans une société existante pour laquelle ils vont travailler en sus. Par ailleurs, la société étant déjà existante, les biens et les services sont déjà existants et donc que la demande ne correspond pas à l'objectif de l'incitant financier".

Elle fait valoir que, à la lecture de la motivation de l'acte attaqué, "le Comité de sélection du service Airbag a sollicité un avis de l'Office du service Airbag afin d'obtenir des informations complémentaires sur cette particularité formelle [du] dossier" tenant à la prise de parts dans une société existante, et que, à trois reprises, l'Office a remis un avis technique favorable par rapport à ce cas de figure. Elle relève, toutefois, que dans la conclusion de la décision ministérielle attaquée, il est fait état des "avis défavorables de l'Office et du Comité de sélection" pour motiver le refus de l'incitant financier, ce qui est, selon elle, inexact, "puisque si l'on lit l'historique des décisions, l'Office a toujours donné des avis favorables par rapport à cette particularité du dossier et jamais un seul avis défavorable".

En réplique, la requérante relève une seconde incohérence quant aux avis du Comité de sélection. Elle note ainsi que dans l'avis technique du FOREM au Comité de sélection "Airbag", en vue de la séance du 4 mars 2014, la conclusion est formulée de la manière suivante :

" «Au vu des éléments précités, l'avis de l'Office est d'accorder l'incitant financier. Le Comité de sélection :
- prend acte de l'avis positif
- remet un avis favorable sur le présent dossier
- charge le service de communiquer son avis au Ministre».

Or, suite à cet avis technique, dans le procès verbal de la séance du 4 mars 2014 du Comité de sélection, est acté que :

«Le Comité de sélection :
- prend acte de l'avis positif remis par le Service AIRBAG du FOREM
- remet un avis défavorable sur le présent dossier»".

La requérante estime que ces "différentes contradictions relatives aux avis de l'Office, d'une part, et du Comité de sélection, d'autre part, laissent à penser qu'il y a eu une certaine confusion et certaines contradictions dans la prise de décision pour accorder ou non l'incitant financier, et que cette confusion a peut-être porté préjudice [à son] dossier".

Dans une seconde partie du moyen, elle soutient que, selon elle, le lancement de son activité comme indépendante à titre principal répond bien aux trois conditions requises pour atteindre l'objectif de l'incitant financier. Elle expose d'abord qu'elle a rejoint une équipe de trois associées, toutes indépendantes à titre principal, afin de former une équipe de quatre associées, qu'elle n'a donc remplacé personne dans cette structure et qu'un emploi a donc été effectivement créé pour elle, à titre d'indépendante co-gérante. Elle indique ensuite qu'afin de se lancer comme libraire indépendante, elle a démissionné le 30 juin 2013 d'un emploi qu'elle occupait depuis presque 10 ans comme salariée sous contrat à durée indéterminée aux Editions Dupuis, libérant de la sorte un emploi pour lequel un nouveau salarié a été engagé. Enfin, elle explique que si leur activité se développe comme attendu au vu de l'agrandissement prochain, elle espère pouvoir créer de l'emploi complémentaire en engageant un nouveau salarié dans un délai de trois ans maximum. Elle estime donc que son activité répond à l'objectif de l'incitant financier "Airbag" qui vise à la création d'emploi complémentaire et que "les raisons invoquées [...] pour rejeter [sa] demande d'incitant financier prêtent à discussion et nécessitent pour le moins qu'on se repenche sur la question".

Dans son mémoire en réplique, la requérante ajoute que son poste et sa fonction ont été créés à son arrivée au sein de la librairie en sorte qu'il y a bien eu une "autocréation d'emploi". Elle estime que "le rachat d'actions dans une société

anonyme existante [ne l'] empêche pas [...] de créer une nouvelle activité dans la société. Elle souligne aussi la faiblesse de ses revenus qui justifie qu'elle à "au même titre que les gérants indépendants, besoin de sécuriser financièrement sa transition professionnelle".

VI. 2. Décision du Conseil d'Etat

Bien que la requérante n'indique pas expressément la règle de droit dont elle invoque la violation, il peut se déduire de son argumentation que le moyen est pris de l'erreur ou de la contradiction dans les motifs et de l'erreur manifeste d'appréciation.

En ce qui concerne la première partie du moyen, les différents avis techniques rendus par le FOREM ont bien été visés dans l'acte attaqué, lequel mentionne bien que ces avis sont favorables. L'avis du Comité de sélection, auquel se rallie la décision attaquée, fait d'ailleurs également état d'un "avis positif" remis par le FOREM. L'auteur de la décision attaquée a donc bien tenu compte des avis favorables du FOREM et ne s'est pas trompé quant à leur portée. La mention finale d'un "avis défavorable de l'Office" relève donc manifestement d'une erreur de plume.

Par ailleurs, la requérante fait une lecture inexacte de l'avis technique du FOREM qui comporte en finale une simple proposition de décision destinée au Comité de sélection, proposition que ce dernier n'a pas suivie dans son avis du 4 mars 2014.

Concernant la seconde partie du moyen, le Ministre compétent dispose d'un pouvoir discrétionnaire lorsqu'il décide d'accorder un incitant financier dans le cadre du décret du 27 octobre 2011 précité. Il ne revient pas au Conseil d'Etat de substituer son appréciation sur ce point à celle de l'autorité. Son contrôle se limite, à cet égard, à la sanction d'une éventuelle erreur manifeste d'appréciation.

En l'espèce, la requérante développe différents arguments factuels qui l'amènent à considérer que les raisons pour lesquelles sa demande a été rejetée "prêtent à discussion et nécessitent pour le moins qu'on se repenche sur la question" à la lumière de ses arguments. Une telle argumentation ne démontre pas, et ne soutient même pas, que le Ministre aurait statué de manière manifestement déraisonnable ou encore qu'il aurait commis une erreur d'appréciation qui puisse être qualifiée de manifeste. En réalité, la requérante invite le Conseil d'Etat à substituer son appréciation à celle du Ministre, ce pour quoi il est sans compétence.

Le moyen n'est pas fondé.

VII. INDEMNITE DE PROCEDURE

Le FOREM demande que la requérante soit condamnée à verser une indemnité de procédure fixée à son montant de base de 700 euros. Conformément à l'article 30/1 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, une indemnité de procédure peut être accordée à la partie ayant obtenu gain de cause. Le FOREM ayant été mis hors de cause, il ne peut avoir obtenu gain de cause et ne peut par conséquent prétendre à une indemnité de procédure.

La Région wallonne demande que la requérante soit condamnée à verser une indemnité de procédure fixée à son montant de base de 700 euros.

Eu égard aux circonstances de la cause et à l'absence de complexité de celle-ci, qui permet de la traiter par des débats succincts, il y a lieu de ramener cette indemnité à son montant minimum de 140 euros.

PAR CES MOTIFS, D E C I D E :

Article 1^{er}.

Le FOREM est mis hors de cause.

Article 2.

La requête est rejetée.

Article 3.

Une indemnité de procédure d'un montant de 140 euros est accordée à la Région wallonne, à la charge de la partie requérante.

Article 4.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le
vingt-six juin deux mille quinze par :

MM. Serge BODART,	Conseiller d'Etat, Président f.f.,
Vincent DURIEUX,	Greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

Vincent DURIEUX.

Serge BODART.