

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

VI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 241.703 du 31 mai 2018

A.220.043/VI-20.847

En cause : **la Zone de secours Nord-Ouest "Val de Sambre",**

ayant élu domicile chez
M^e Bashizi BISHAKO, avocat,
rue Emile Claus 49/9
1050 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne, représenté par son
Gouvernement,

ayant élu domicile chez
M^e Yves BRULARD, avocat,
avenue des Arts 46
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 17 août 2016, la Zone de secours Nord-Ouest "Val de Sambre" demande, d'une part, l'annulation de "la décision administrative de Madame la Ministre de l'emploi et de la formation de la partie adverse, prise dans le cadre de ses compétences en matière d'aides à l'emploi (APE), en date du 07 juin 2016 et réceptionnée en zone en date du 22 juin 2016" et, d'autre part, qu'il soit ordonné à la partie adverse "de statuer à nouveau dans ce dossier, comme de droit".

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Christian AMELYNCK, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé

un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 9 octobre 2017, l'affaire a été fixée à l'audience du 8 novembre 2017 à 10 heures.

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'État ont été acquittés.

M. Imre KOVALOVSKY, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Bashizi BISHAKO, avocat, comparaissant pour la partie requérante et M^e Vinciane RUELLE, *loco* M^e Yves BRULARD, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Christian AMELYNCK, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Législation applicable

Dans sa version applicable au présent litige, le 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, comporte notamment les dispositions suivantes:

" CHAPITRE I. - Objet et champ d'application.

Article 1^{er}. Le Gouvernement peut, aux conditions du présent décret et dans les limites budgétaires spécifiques fixées annuellement dans le décret budgétaire pour chaque catégorie d'employeurs visée aux articles 2 à 4, allouer à ceux-ci une aide destinée à couvrir en tout ou en partie les rémunérations et cotisations sociales relatives à l'engagement de demandeurs d'emploi inoccupés.

Art. 2. § 1^{er}. Sont compris dans le champ d'application les pouvoirs locaux, régionaux ou communautaires, à savoir:

1° les provinces, les communes, les associations de communes, les centres publics d'action sociale, les régies communales autonomes, les associations visées au chapitre XII de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, zones de secours et les zones de police;

2° les services du Gouvernement de la Région wallonne et les établissements publics qui en dépendent;

3° les services du Gouvernement de la Communauté française et les établissements publics qui en dépendent.

[...]

CHAPITRE II. - Modalités d'octroi et liquidation de l'aide.

Art. 14. L'occupation dans le cadre du présent décret peut donner lieu, compte tenu des limites budgétaires spécifiques fixées annuellement, par décret, pour chaque catégorie d'employeurs visée aux articles 2 à 4, à l'octroi, à ces employeurs, d'une aide annuelle visant à subsidier des postes de travail sous forme de points.

Section 1. - Les pouvoirs locaux.

Art. 15. § 1^{er}. Le Gouvernement détermine le nombre de points attribués à chacun des bénéficiaires visés à l'article 2, § 1^{er}, 1°, en fonction des critères suivants :

1° le nombre d'habitants, à savoir le nombre de personnes inscrites aux registres de la population, tel qu'il résulte des chiffres officiels de la population détenus par l'Institut national de statistiques;

2° le nombre de chômeurs complets indemnisés, à savoir le nombre de chômeurs complets indemnisés, tel qu'il figure dans les documents détenus par l'Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi. Ce nombre comprend les chômeurs complets indemnisés et les chômeurs percevant des indemnités de chômage à titre provisoire. Il ne comprend pas les chômeurs âgés remplissant les conditions prévues par les articles 89 ou 90 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage;

3° le nombre d'agents, à savoir le nombre d'agents calculé en équivalent temps plein sur base annuelle, tel qu'il figure dans les documents détenus par l'Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales;

4° le kilométrage de voirie communale, à savoir le nombre de kilomètres de voirie communale de petite vicinalité et de grande communication, tel qu'il figure dans les documents détenus par les services techniques provinciaux;

5° le nombre de bénéficiaires du minimum de moyens d'existence et de l'aide sociale, à savoir le nombre de bénéficiaires du minimum de moyens d'existence au sens de la loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence et de bénéficiaires de l'aide sociale, équivalant au minimum de moyens d'existence, au sens de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, tel qu'il figure dans les documents détenus par la Direction générale de l'action sociale et de la santé du Ministère de la Région wallonne;

6° le nombre de travailleurs sociaux, à savoir le nombre d'assistants sociaux et de personnes assimilées visés par le Fonds spécial de l'aide sociale, tel qu'il figure dans les documents détenus par la Direction générale de l'action sociale et de la santé du Ministère de la Région wallonne;

7° le nombre de repas servis à domicile, à savoir le nombre de repas servis, soit par un service du centre public d'action sociale, soit par un service privé ou public avec lequel le centre public d'action sociale a conclu une convention écrite, tel qu'il figure dans les documents détenus par la Direction générale de l'action sociale et de la santé du Ministère de la Région wallonne;

8° le nombre d'heures de travail prestées par les services agréés d'aide aux familles et aux personnes âgées, à savoir le nombre d'heures prestées annuellement par les aides familiales et les aides seniors auprès des bénéficiaires des services du centre public d'action sociale ou des services privés ou publics avec lesquels le centre public d'action sociale a conclu une convention écrite, tel qu'il figure dans les documents détenus par la Direction générale de l'action sociale et de la santé du Ministère de la Région wallonne;

9° le nombre de lits dans les maisons de repos et les maisons de repos et de soins,

à savoir le nombre de lits de maisons de repos pour personnes âgées ou de maisons de repos et de soins, gérées par les centres publics d'action sociale, les communes et les associations de communes, tel qu'il figure dans les documents détenus par la Direction générale de l'action sociale et de la santé du Ministère de la Région wallonne;

10° le nombre de places dans les services d'accueil de la petite enfance, à savoir le nombre de places situées dans les maisons communales d'accueil de la petite enfance ainsi que dans les crèches gérées par les communes, les provinces, les associations de communes et les centres publics d'action sociale, tel qu'il résulte des documents détenus par l'Office de la naissance et de l'enfance;

11° (...)

12° l'adhésion au Plan communal pour l'emploi, à savoir la mise en place de plans communaux pour l'emploi par les communes, en tenant compte du rapport entre le nombre de chômeurs complets indemnisés de chaque commune concernée par les plans communaux pour l'emploi et le nombre de chômeurs complets indemnisés de l'ensemble des communes concernées par les plans communaux pour l'emploi, calculés conformément au point 2° ci-dessous.

Le Gouvernement détermine le nombre de points attribués à chaque commune, visée à l'article 2, § 1^{er}, 1°, en fonction des critères visés au paragraphe 1^{er}, 1° à 4°, 6° à 10° et 12°.

Le Gouvernement détermine le nombre de points attribués à chaque centre public d'action sociale, visé à l'article 2, § 1^{er}, 1°, (en fonction des critères visés au paragraphe 1^{er}, 3°, 5°, à 10°.

Le Gouvernement détermine le nombre de points attribués à chaque intercommunale, visée à l'article 2, alinéa 1^{er}, 1°, en fonction des critères visés au paragraphe 1^{er}, 7°, 8°, 9° et 10°.

Le Gouvernement détermine le nombre de points attribués à chaque province, visée à l'article 2, § 1^{er}, 1°, en fonction du critère visé au paragraphe 1^{er}, 3°.

Le Gouvernement détermine le nombre de points attribués à chaque commune dans le cadre du décret relatif à la prévention de proximité dans les villes et communes de Wallonie.

§ 2. Le nombre de points maximum par critère visé au paragraphe 1^{er}, 1° à 12°, s'établit pour les employeurs visés à l'article 2, § 1^{er}, 1°, du décret, en se référant, pour chacun de ces critères, aux pourcentages du nombre de points maximum attribués pour l'ensemble des employeurs visés à l'article 2, § 1^{er}, 1°, déduction faite des points attribués en vertu du paragraphe 4, déterminés comme suit:

1° pour le critère visé au paragraphe 1^{er}, 1°, en ce qui concerne les communes : 11,8204 %;

2° pour le critère visé au paragraphe 1^{er}, 2°, en ce qui concerne les communes : 26,7813 %;

3° pour le critère visé au paragraphe 1^{er}, 3°, en ce qui concerne les communes, les centres publics d'action sociale et les provinces : 13,6863 %;

4° pour le critère visé au paragraphe 1^{er}, 4°, en ce qui concerne les communes : 8,8849 %;

5° pour le critère visé au paragraphe 1^{er}, 5°, en ce qui concerne les centres publics d'action sociale: 6,0422 %;

6° pour le critère visé au paragraphe 1^{er}, 6°, en ce qui concerne les communes et les centres publics d'action sociale: 6,0422 %;

7° pour le critère visé au paragraphe 1^{er}, 7°, en ce qui concerne les communes, les associations de communes et les centres publics d'action sociale: 3,3245 %;

8° pour le critère visé au paragraphe 1^{er}, 8°, en ce qui concerne les communes, les associations de communes et les [3 centres publics d'action sociale : 9,8201 %;

9° pour le critère visé au paragraphe 1^{er}, 9°, en ce qui concerne les communes, les associations de communes et les [3 centres publics d'action sociale: 1,5109 %;

10° pour le critère visé au paragraphe 1^{er}, 10°, en ce qui concerne les communes, les associations de communes et les [3 centres publics d'action sociale: 1,5109 %;

11° (...)

12° pour le critère visé au paragraphe 1^{er}, 12°, en ce qui concerne les communes

: 9,0654 %.

§ 3. Le Gouvernement révisé :

1° les nombres de points attribués aux communes et aux centres publics d'action sociale, conformément aux critères visés au paragraphe 1^{er}, compte tenu des derniers documents disponibles, tous les deux ans à dater du 31 décembre 2003;

2° les nombres de points attribués aux associations de communes et aux provinces, conformément aux critères visés au paragraphe 1^{er}, compte tenu des derniers documents disponibles, tous les huit ans à dater du 31 décembre 2003.

Le Gouvernement communique aux provinces, communes et aux centres publics d'action sociale, sept mois avant leur attribution, le nombre de points dont ils bénéficieront.

§ 4. Le Gouvernement détermine les nombres de points complémentaires attribués aux provinces, communes, associations de communes et centres publics d'action sociale, les régies communales autonomes, les zones de secours et les zones de police en fonction :

1° de la survenance de calamités naturelles;

2° de besoins exceptionnels et temporaires en personnel;

3° de besoins spécifiques;

4° de la survenance de naissances multiples dans leur ressort. Il détermine également ce qu'il y a lieu d'entendre par naissances multiples.
[...]"

IV. Faits

La partie requérante, dénommée "zone de secours Val de Sambre", est l'une des zones de secours créées par l'arrêté royal du 2 février 2009 déterminant la délimitation territoriale des zones de secours, tel que modifié par les arrêtés royaux du 28 décembre 2011 et du 30 août 2016, sur pied de l'article 14 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile. Elle englobe les communes de Floreffe, Fosses-la-Ville, Jemeppe-sur-Sambre, Mettet, Sambreville et Sombreffe.

Après en avoir délibéré en conseil le 26 juin 2015, elle sollicite auprès de la partie adverse, le 14 septembre 2015, une subvention, sur la base 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.

S'agissant de l'objet de la demande, la requérante a coché, en ce qui concerne la catégorie de la demande, la case "Besoins spécifiques " et, en ce qui concerne le type de la demande, la case "Demande initiale – Vous introduisez une première demande pour un nouveau projet".

Le projet, intitulé "besoin d'agents administratifs et logistiques pour la zone de secours «Val de Sambre»", est décrit comme suit:

- " Conformément à l'article 102 de la loi du 15/5/2007, la Zone de secours a mis en place un plan du personnel opérationnel et administratif.
Le présent projet porte uniquement sur les besoins en personnel administratif et logistique.
La Zone de secours Val de Sambre, mise en place en date du 1/1/2015, ne dispose pas, à ce jour, d'un personnel administratif propre. Le personnel administratif qu'elle emploie actuellement est constitué d'un juriste, d'un comptable, et de trois agents faisant office de secrétaires. Ils sont tous détachés à la Zone jusqu'en décembre 2015. Selon le plan du personnel susvisé, le service administratif, tel qu'il doit être organisé, nécessite l'engagement des agents administratifs propres pour la zone ou des personnes supplémentaires, afin de soutenir et faire fonctionner au quotidien la zone (faire tourner le service).
Il s'agit de la prise en charge d'activités courantes, rendues nécessaires par la mise en place de la zone.
Tous ces services sont nécessaires pour améliorer le service administratif, sans quoi le service opérationnel manquerait [d]e soutien".

Les fonctions demandées sont les suivantes:

- 1 secrétaire de direction
- 3 secrétaires
- 4 employés d'administration
- 1 aide comptable
- 2 mécaniciens
- 4 ouvriers qualifiés
- 2 ouvriers d'entretien
- 1 chauffeur
- 2 informaticiens
- 2 agents d'accueil
- 2 techniciens de surface
- 1,5 logisticien.

Le 24 septembre 2015, la partie adverse accuse réception de cette demande. Elle la déclare complète et la transmet, le même jour, à l'un de ses agents qui rédige un rapport le 13 octobre.

Dans ce document figure une "appréciation générale" rédigée comme suit:

- " La nouvelle zone de secours «Val de Sambre» qui couvre 6 communes semble manquer singulièrement de financement pour engager le personnel administratif et logistique nécessaire à son fonctionnement. Le personnel déjà engagé s'avère réellement insuffisant pour assurer un fonctionnement correct.
Elle souhaite dès lors obtenir une aide pour le financement de ce personnel.
Quelques remarques sont à formuler :
- l'effectif pour lequel l'aide est demandée correspond à une situation idéale et est sans doute quelque peu exagéré;
 - les besoins ne seront totalement effectif[s] que quand la nouvelle caserne en construction sera opérationnelle, c'est-à-dire pas avant la mi-2016;

- les fonctions demandées peuvent être regroupées en fonctions plus générales de façon à faciliter les engagements et l'affectation des travailleurs.

De plus, il semble assez sain que l'employeur puisse assurer lui-même un socle minimum de tâches courantes de gestion.

Par conséquent, je propose de limiter l'octroi de l'aide A.P.E. à 11 travailleurs répartis sur des fonctions assez larges et de limiter cette aide, dans un premier temps au 31/12/2017 pour pouvoir refaire le point de la situation à cette date".

À la suite de cette appréciation, le rapport contient, sous le titre "proposition d'octroi", une case cochée en regard de la mention "partiellement favorable".

Les points A.P.E. dont l'attribution est proposée sont énumérés comme suit:

- " - 4 E.T.P. employés administratifs (4 x 5 points);
 - 1 E.T.P. aide-comptable (5 points);
 - 3 ouvriers non qualifiés (3 x 4 points);
 - 3 ouvriers qualifiés (3 x 5 points);
- Soit un total de 52 points,
Jusqu'au 31/12/2017".

La partie requérante complète sa demande par un courrier électronique du 12 novembre 2015 en demandant d'inclure en outre, parmi les postes demandés, un juriste et un comptable. La partie adverse accuse réception de ce message le 10 décembre 2015 et mentionne qu'elle le classe au dossier.

Par un courrier du 10 février 2016, le département de l'Emploi et de la Formation professionnelle envoie à la ministre de l'Emploi et de la Formation son avis sur la demande ainsi qu'un projet d'arrêté ministériel dont le dispositif prévoit ce qui suit:

- " Article 1^{er}. L'aide visée à l'article 14 du décret du 25 avril 2002 précité est octroyée à la zone de secours Nord-Ouest, sise Grand Place 1 à 5060 Sambreville (dossier PL 19314/00), pour une durée déterminée de 12 mois.
 - Article 2. En exécution des dispositions des articles 7, 8 et 9 du décret du 25 avril 2002 précité et conformément à l'article 14 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 décembre 2002 précité, il est octroyé une aide annuelle maximale de 21 points visant à permettre l'engagement de minimum 4 équivalent(s) temps plein, qui se répartit, par fonction(s), de la manière suivante :
 - Employé(e) administratif(ve) (2 E.T.P.);
 - Aide-comptable (1 E.T.P.);
 - Juriste (1 E.T.P.).
- [...]"

L'avis de l'administration comporte les considérations suivantes:

- " La nouvelle zone de secours «Val de Sambre» ne dispose pas suffisamment de financement pour engager tout le personnel souhaité. Cependant, la demande de subside complétée par mail correspond à une situation idéale.
L'administration se doit de constater que les zones de secours ont été mises en place sans apport de moyens budgétaires suffisants émanant du fédéral, compétent en la matière. Les emplois sollicités relèvent de la seule gestion normale d'une telle entité. Si la Région wallonne a bien ouvert l'accès de la réglementation APE aux zones de secours, cela s'intègre dans le cadre des dispositifs existants, à savoir la satisfaction de besoins spécifiques ou exceptionnels, et non la prise en charge des besoins courants de ce type de structure.
En l'occurrence, l'administration ne retiendra pour assurer le lancement de la nouvelle structure, et pour une période probatoire d'un an, les postes d'employés administratifs (2) aide-comptable (1) et juriste (1) [sic].
Les autres postes peuvent être octroyés sur base de la réglementation PTP.
Il ressort de l'instruction que les fonctions demandées doivent être regroupées «de façon à faciliter les engagements et l'affectation des travailleurs». Enfin, celle-ci met en avant la possibilité pour l'employeur «d'assurer lui-même un socle minimum de tâches courantes de gestion».
Sur base de contacts téléphoniques avec l'employeur et en complément du mail envoyé par celui-ci après la réalisation de l'instruction, l'administration prend en considération la demande relative à un ETP juriste. Il s'agit, en effet, d'une demande commune dans le cadre de la mise en place d'une zone de secours.
Au vu de ces différents éléments, l'Administration propose d'accepter cette demande partiellement en proposant les fonctions ci-après pour la période du 01/07/2016 au 30/06/2017".

Par un courrier recommandé du 17 juin 2016, les services de la partie adverse informent la partie requérante de ce que sa demande d'aide a donné lieu à une décision défavorable de la ministre de l'Emploi et de la Formation.

Cette décision, signée et datée du 7 juin 2016, est annexée à ce courrier. Elle est rédigée comme suit :

- " Arrêté ministériel de refus d'octroi d'une aide dans le cadre du décret du 25 avril 2002 à la zone de secours Nord-Ouest, sise Grand Place 1 à 5060 Sambreville (dossier PL 1/9314/00)
La Ministre de l'Emploi et de la Formation,
Vu le décret du 25 avril 2002 [précité];
Vu l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 décembre 2002 portant exécution du décret du 25 avril 2002 [précité];
Vu votre demande du 18 septembre 2015, réceptionnée en date du 24 septembre 2015 et complétée par mail le 16 novembre 2015;
Considérant que cette demande est introduite dans le cadre de l'article 15, § 4, du décret du 25 avril 2002 précité, en vue d'obtenir des points complémentaires, « en fonction : 3° de besoins spécifiques »;
Considérant le rapport circonstancié transmis le 10 février 2016 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;
Considérant enfin que la demande d'octroi de l'aide visée à l'article 14 du décret du 25 avril 2002 précité ne peut être octroyée sur base de l'article 15, § 4, 3°, de

celui-ci, compte tenu du fait qu'il ne s'agit pas en l'espèce de besoins spécifiques mais bien de conséquences de la réforme des zones de secours de compétence fédérale;

Considérant, en effet, que cette restructuration envisagée par la zone de secours en question ne peut être considérée comme une réponse à des besoins spécifiques conformément au décret du 25 avril 2002 précité;

Considérant, de plus, que certains emplois doivent être orientés vers la subvention de type «Plan de transition professionnelle»(P.T.P.);

Par ces motifs,

Arrête

Article 1^{er}. L'aide visée à l'article 14 du décret du 25 avril 2002 précité n'est pas octroyée à la zone de secours Nord-Ouest, sise Grand Place 1 à 5060 Sambreville [...].

Article 2. Le présent arrêté entre en vigueur à la date de sa notification".

Il s'agit de la décision attaquée. La requérante affirme l'avoir reçue le 22 juin 2016.

La partie requérante sollicite l'accès à son dossier administratif par un courrier électronique du 5 juillet 2016. Après avoir accusé réception de cette demande le jour même, la partie adverse communique les documents demandés le 19 juillet 2016.

V. Recevabilité

La partie adverse expose dans son mémoire en réponse que la requérante ne produit pas l'acte faisant état de la désignation de l'avocat chargé de la représenter. Elle en déduit que la requête est irrecevable.

Aux termes de l'article 19, alinéa 6, des lois coordonnées sur le Conseil d'État:

" Sauf preuve contraire, l'avocat est présumé avoir été mandaté par la personne capable qu'il prétend représenter."

La partie adverse n'établit pas une telle preuve contraire. L'exception ne peut être retenue.

VI. Premier et deuxième moyens

VI.1. Thèses des parties

VI.1.1. La requête

A. Premier moyen

Un premier moyen est pris de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Après avoir rappelé la teneur des exigences découlant de ces dispositions et après avoir reproduit la motivation de l'acte attaqué, la requérante fait valoir que celle-ci n'est pas adéquate et que cette décision "manque en droit". Elle expose à cet égard que "l'article 70 du décret wallon du 17 décembre 2015 contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2016, confirmant pour la troisième fois la même disposition [...] a étendu le bénéfice du décret A.P.E. aux zones de secours" et que "celles-ci rentrent désormais dans le champ d'application dudit décret (article 2, § 1^{er}, 1^o du décret A.P.E.)". Se référant aux travaux préparatoires du décret wallon du 11 décembre 2013 contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2014, elle soutient qu'il est "inadéquat que la décision querellée indique que la zone « ne peut avoir droit aux points A.P.E. du fait que les besoins présentés par elle découlent "de conséquences de la réforme des zones de secours de compétence fédérale"»". Elle indique que si "les zones de secours sont un fruit de la réforme des services de secours (loi du 15 mai 2007)" et qu'elles "sont financées, pour leur fonctionnement, conformément à l'article 67 de cette loi, par divers niveaux de pouvoir, dont le Fédéral", elles constituent bien des "administration[s] autonome[s] [...] avec des besoins propres".

Elle expose que rien ne permet de comprendre la raison pour laquelle la partie adverse se fonde sur l'origine légale de la zone de secours pour refuser la demande dès lors que "le bénéfice du décret APE a été étendu aux zones de secours, sachant, bien évidemment, que celle-ci étaient une émanation de la réforme fédérale", ce que le Gouvernement wallon ne pouvait ignorer, et que, "dans les critères d'attribution de points APE, tels que mentionnés aux articles 15 et 32 du décret APE, il n'est mentionné nulle part «la raison d'être ou l'origine de l'administration qui en sollicite le bénéfice» comme critère devant présider à l'attribution desdits points". Selon elle, la partie adverse "devait simplement constater [...] que l'administration requérante rentre dans le champ d'application du décret A.P.E. et décider suivant les critères légaux et objectifs prévus pour l'examen du dossier en matière d'A.P.E. en ce qui concerne les pouvoirs locaux". Elle en conclut que la motivation de l'acte attaqué est "étrangère à la demande présentée par [elle] et ne peut fonder raisonnablement la décision prise".

B. Deuxième moyen

Un deuxième moyen est pris de l'erreur manifeste d'appréciation, du principe de minutie et de bonne administration.

La requérante fait valoir que c'est erronément que l'autorité a considéré que la demande de subventionnement était introduite en vue d'obtenir des points A.P.E. "supplémentaires". Elle expose que sa demande consistait en une demande initiale, pour un nouveau projet et renvoie, à ce propos, à la page 5, point 2.2., de son formulaire de demande.

Elle cite divers arrêts du Conseil d'État à l'appui de son argumentation, et se réfère également à la position prise le 10 février 2016 par l'agent qui a procédé à l'instruction de son dossier de demande. Elle estime que la partie adverse aurait au moins dû mentionner pour quelles raisons elle s'est écartée de cet avis.

Elle reproche à la partie adverse d'avoir appliqué "l'article 71 du décret wallon [...] du 11 décembre 2013 contenant le budget général des dépenses pour la Région wallonne pour l'année budgétaire 2014, alors que cette disposition, suivant les travaux préparatoires pré rappelés [...], s'inscrit dans une logique où un pouvoir local sollicite des points supplémentaires, parce qu'il est à court de ceux-ci, suite à des besoins spécifiques éprouvés", alors que "le socle de base pour l'examen d'une demande initiale de points A.P.E. pour les pouvoirs locaux reste bel et bien l'article 15, §§ 1^{er} et 2, du décret A.P.E., qu'il aurait convenu d'appliquer à la demande [...]".

Elle souligne en outre que la décision attaquée indique que sa demande ne peut aboutir, entre autres, dans la mesure où elle est introduite dans le cadre de l'article 15, § 4, du décret A.P.E. en vue d'obtenir des points en fonction de besoins spécifiques. Elle expose qu'elle souhaitait, comme les autres bénéficiaires visés à l'article 2, § 1^{er}, 1^o, du décret, requérir des points sur la base des "critères objectifs" visés à l'article 15, § 1^{er}, du décret, mais qu'il lui a été indiqué à plusieurs reprises que, contrairement aux communes, elle ne pouvait introduire sa demande sur la base des "critères objectifs" mais uniquement à titre de "besoins spécifiques". Elle souligne à cet égard que si la plateforme électronique comportant les formulaires ne lui laissait aucun choix, il était évident toutefois qu'elle introduisait sa demande en tant que "demande initiale" et qu'il appartenait à l'administration de traiter son dossier sur la base de l'article 15, §§ 1^{er} et 2, du décret.

La requérante critique enfin la motivation de la décision en ce qu'elle énonce que "certains emplois doivent être orientés vers la subvention de type PTP", estimant qu'une telle assertion est incompréhensible en ce qu'elle ne précise ou ne mentionne pas de quels postes il s'agit. En outre, elle soutient que qu'un tel motif n'est pas de nature à justifier le rejet de la demande en bloc mais, tout au plus, le refus pour certains postes relevant de la catégorie en cause, lesquels lui demeurent d'ailleurs inconnus.

VI.1.2. Le mémoire en réponse

A. Le premier moyen

La partie adverse relève tout d'abord que la critique formulée par la partie requérante consiste en une contestation "sur le fond" de la décision, mais non une critique de la motivation formelle de celle-ci. Elle estime que la partie requérante admet elle-même implicitement que la décision attaquée comporte bien une motivation.

Elle soutient ensuite que cette dernière est adéquate. Elle écrit à cet égard que les besoins en personnel pour lesquels la partie requérante a sollicité une aide ne constituent pas des "besoins spécifiques" car ils ne font que découler de la réforme des zones de secours mise en œuvre par l'autorité fédérale. Elle se réfère en particulier au rapport transmis par l'administration le 10 février 2016 afin d'étayer son argumentation.

B. Le deuxième moyen

La partie adverse répond que "c'est la requérante qui analyse de manière erronée le formulaire de demande". Elle relève qu'en page 5, point 2.1., dudit formulaire, la requérante a mentionné qu'il s'agissait d'une demande pour des "besoins spécifiques". Elle expose ensuite que les besoins spécifiques sont définis à l'article 15, § 4, 3°, du décret du 25 avril 2002 précité, que cette disposition concerne des points A.P.E. "complémentaires" et que c'est bien le paragraphe 4 de l'article 15 du décret qui constitue la disposition sur la base de laquelle est introduite la demande de la requérante. Elle précise que les paragraphes 1^{er} et 2 de cette disposition ne visent pas les zones de secours. Elle considère, en d'autres termes, que les zones de secours ne peuvent bénéficier d'une aide A.P.E. que pour des besoins spécifiques.

Elle ajoute que si elle s'est éloignée de la position prise par son administration – position qu'elle qualifie de "très partiellement favorable" à la partie requérante - c'est précisément afin de rencontrer cette exigence décrétable. Elle soutient également que cette raison est exprimée dans la motivation de l'acte attaqué, et qu'elle a bien respecté l'obligation de minutie pesant à son encontre en procédant à une analyse correcte du "siège juridique" de la demande de la partie requérante.

VI.1.3. Le mémoire en réplique

A. Le premier moyen

La requérante réplique que la critique qu'elle formule doit se comprendre à la fois comme une critique de la justification matérielle de l'acte attaqué que comme une critique de sa motivation formelle. Elle estime qu'en ce qu'il mentionne que les besoins en personnel dont il est fait état dans sa demande sont les conséquences d'une réforme menée par l'autorité fédérale, l'acte attaqué n'est justifié que par une considération "d'ordre politique". Elle réitère qu'une telle justification est, en l'occurrence, inappropriée. Elle ajoute que l'autorité est restée en défaut de formuler pour quelles raisons elle s'est écartée de l'avis de son administration, transmis le 10 février 2016.

B. Le deuxième moyen

Quant au deuxième moyen, la partie requérante réplique que le décret du 25 avril 2002 précité définit en son article 2, § 1^{er}, 1^o, les pouvoirs locaux auxquels il est applicable, et que les zones de secours y sont bien mentionnées. Elle estime que "dès lors que les zones de secours sont reprises dans les pouvoirs locaux, et que l'article 15, § 1^{er}, du décret ne les exclut pas explicitement de son champ d'application, rien ne permet de comprendre l'écartement de [sa] demande [...] du champ d'application de l'article 15, § 1^{er}, et sa relégation [...] à l'article 15, § 4". Elle argumente dans le sens que cette interprétation restrictive ne correspond pas à la conception adoptée prise par le législateur.

VI.1.4. Le dernier mémoire de la partie adverse

A. Le premier moyen

La partie adverse expose à nouveau les arguments qu'elle a fait valoir dans son mémoire en réponse. Elle précise que si elle s'est écartée de la solution du rapport

du 10 février 2016, qui a rappelé le cadre juridique et le but de l'intégration des zones de secours dans le dispositif A.P.E. pour la satisfaction de besoins spécifiques ou exceptionnels, c'est parce qu'il en a fait une application erronée en émettant un avis favorable pour des postes liés à la structure alors que ceux-ci ne sont pas visés par le décret, ainsi qu'il le précisait lui-même.

B. Le deuxième moyen

Aux arguments exposés en réponse à la requête, la partie adverse ajoute que, dès lors que la requérante soutient que sa demande ne vise pas des besoins spécifiques, il ne lui incombe pas d'établir que les besoins de cette dernière seraient spécifiques. Elle estime qu'en tout état de cause, les besoins visés par la requérante ne sont pas spécifiques, puisqu'il s'agit de besoins en personnel administratif et logistique nécessaire au fonctionnement de la partie requérante et qui ont donc trait à la gestion courante de celle-ci.

Par ailleurs, elle soutient que la référence faite par la motivation à la nécessité d'orienter certains emplois vers la subvention de type "plan de transition professionnelle" (P.T.P), ne constitue qu'une mention complémentaire.

VI.1.5. Le dernier mémoire de la partie requérante

La requérante expose à nouveau les arguments qu'elle a fait valoir dans sa requête et son mémoire en réplique.

VI.2. Appréciation du Conseil d'État sur les deux moyens réunis

Si la requête indique que le premier moyen est pris de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, il convient d'interpréter ce moyen au regard de ses développements, lesquels tendent à contester l'admissibilité du motif sur lequel se fonde l'acte attaqué par rapport aux dispositions du décret du 17 décembre 2015 contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2016 qui, selon la requérante, a confirmé une nouvelle fois l'extension du bénéfice du décret A.P.E. aux zones de secours, de sorte que la décision attaquée "manque en droit".

Pour justifier le refus de la demande, l'acte attaqué comporte les considérations suivantes:

" Considérant que cette demande est introduite dans le cadre de l'article 15, § 4, du décret du 25 avril 2002 précité, en vue d'obtenir des points complémentaires, « en fonction : 3° de besoins spécifiques »;

Considérant le rapport circonstancié transmis le 10 février 2016 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;

Considérant enfin que la demande d'octroi de l'aide visée à l'article 14 du décret du 25 avril 2002 précité ne peut être octroyée sur base de l'article 15, § 4, 3°, de celui-ci, compte tenu du fait qu'il ne s'agit pas en l'espèce de besoins spécifiques mais bien de conséquences de la réforme des zones de secours de compétence fédérale;

Considérant, en effet, que cette restructuration envisagée par la zone de secours en question ne peut être considérée comme une réponse à des besoins spécifiques conformément au décret du 25 avril 2002 précité;

Considérant, de plus, que certains emplois doivent être orientés vers la subvention de type «Plan de transition professionnelle»(P.T.P.);".

L'article 1^{er} du décret du 25 avril 2002, précité, dispose que le Gouvernement peut allouer aux employeurs visés aux articles 2 à 4, une aide destinée à couvrir en tout ou en partie les rémunérations et cotisations sociales relatives à l'engagement de demandeurs d'emploi inoccupés. Les zones de secours figurent parmi les pouvoirs locaux énumérés par l'article 2, § 1^{er}.

L'article 14 énonce qu'il peut être octroyé aux employeurs concernés une aide annuelle visant à subsidier des postes de travail sous forme de points. S'agissant des pouvoirs locaux, l'article 15, § 1^{er}, énumère les critères pris en considération pour déterminer le nombre de points "attribués à chacun des bénéficiaires visés à l'article 2, § 1^{er}, 1^o". Il résulte en outre de l'article 15, § 4, que le Gouvernement peut attribuer des points complémentaires en fonction de la survenance de calamités naturelles (1°), de besoins exceptionnels et temporaires en personnel (2°), de besoins spécifiques (3°) et de la survenance de naissances multiples dans le ressort du bénéficiaire concerné (4°).

Le second moyen fait grief à la partie adverse d'avoir considéré que la demande de subventionnement tendait à l'obtention de points complémentaires, alors qu'il s'agissait, selon la requérante, d'une demande initiale pour un nouveau projet.

Cette critique manque en fait.

En effet, dans le formulaire introduit par la requérante, sous le point 2 "objet de la demande", la requérante a coché la case "besoins spécifiques", ce qui indique que la demande est introduite sur la base de l'article 15, § 4, 3°, du décret. La circonstance que, pour identifier le "type de la demande", elle a coché la case "demande initiale" s'avère à cet égard indifférente. En effet, cette mention tend à

indiquer que la demande ne vise ni à prolonger la durée d'un projet initial, ni à en obtenir l'extension. Rien n'exclut qu'une première demande d'attribution de points A.P.E. introduite par une zone de secours porte exclusivement sur les besoins visés au § 4 de l'article 15.

Par ailleurs, à supposer que, comme la prétend la requérante, le formulaire figurant sur la plateforme électronique de la partie adverse ne permettait pas à une zone de secours d'introduire la demande sur la base des critères prévus aux §§ 1^{er} et 2 de l'article 15, rien ne l'empêchait de faire savoir d'une manière ou d'une autre à la partie adverse qu'elle entendait fonder sa demande exclusivement sur ces critères. Certes, le courrier du 9 septembre 2015 transmettant la demande fait état de ce que celle-ci tend "à soutenir et à rendre opérationnel" le service administratif de la requérante et que "la nécessité des points A.P.E. va donc au-delà des besoins spécifiques à délimiter dans le temps". Toutefois, une telle assertion ne devait pas être interprétée par la partie adverse comme indiquant la volonté de la requérante de solliciter une aide sur la base de l'article 15, §§ 1^{er} et 2, du décret.

Il ne peut donc être reproché à l'auteur de l'acte attaqué d'avoir statué sur la demande en cause sur la base de l'article 15, § 4, ainsi que l'indiquait la requérante dans le formulaire. À cet égard, le deuxième moyen ne peut donc être retenu, sans qu'il soit besoin de déterminer si, comme le soutient la requérante, c'est à tort que la partie adverse considère que les points visés à l'article 15, § 1^{er}, ne peuvent être attribués aux zones de secours, alors que cette disposition renvoie aux "bénéficiaires visés à l'article 2, § 1^{er}, 1^o", parmi lesquels figurent les zones de secours.

Pour refuser de faire droit à la demande de la requérante, la décision attaquée se fonde sur ce que les besoins dont il est fait état sont "des conséquences de la réforme des zones de secours de compétence fédérale" et ne peuvent être considérés comme des "besoins spécifiques".

Il n'est pas contestable qu'ainsi que l'indique la motivation de l'acte attaqué, la création de la zone de secours a été décidée par le législateur fédéral, seul compétent en la matière. Les besoins d'une telle entité, en ce compris les besoins en personnel, résultent donc de la réforme des zones de secours par l'autorité fédérale. Il n'en demeure pas moins que, dès 2013, le législateur wallon a prévu que les zones de secours pourraient bénéficier de points en vue de subsidier des postes de travail (décret du 11 décembre 2013 contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2014, art. 70 et 71, décret du 11 décembre 2014 contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année

budgétaire 2015, art. 69 et 70, décret du 17 décembre 2015 contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2016, art. 70 et 71, décret du 21 décembre 2016 contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2017, art. 66 et 67, décret du 13 décembre 2017 contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2018, art. 65 et 66).

L'extension à certains pouvoirs locaux, dont les zones de secours, du dispositif permettant l'octroi d'aides en vue de l'engagement de demandeurs d'emploi inoccupés, décidée initialement pour l'année budgétaire 2014, et renouvelée chaque année depuis, a été justifiée comme suit dans les travaux préparatoires du décret précité du 11 décembre 2013 (*Doc. Parl. wallon*, projets de décret contenant le budget des recettes de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2014 et contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2014, exposé particulier afférent aux compétences du Ministre du Budget, des Finances, de l'Emploi, de la Formation et des Sports, 4 – V bcd, n° 1, annexe 3, p. 40):

-en ce qui concerne l'article 70 du décret en projet, tendant à insérer les mots "zones de secours" à l'article 2, § 1^{er}, 1°, du décret du 25 avril 2002:

" Une entité juridique nouvelle a été créée pour répondre aux besoins des communes en matière de secours. À l'instar des zones de police, il est logique d'ajouter ces zones de secours dans le champ d'application du dispositif APE en ce qui concerne les pouvoirs locaux";

-en ce qui concerne l'article 71 du décret en projet tendant à étendre l'application de l'article 15, § 4, alinéa 1^{er}, aux régies communales, aux zones de secours et aux zones de police:

" Afin de permettre l'octroi de points supplémentaires à certaines entités juridiques rentrant dans le champ d'application des pouvoirs locaux, il est proposé d'ajouter les régies communales autonomes, les zones de police et les zones de secours parmi les bénéficiaires de cette disposition. En effet, les communes n'ont pas toutes des points suffisants pour les céder à ces entités alors qu'elles sont susceptibles de remplir des missions exceptionnelles et temporaires ou de répondre à des besoins spécifiques. Elle évite également l'ingénierie des pouvoirs locaux qui sollicitent des points pour des besoins spécifiques pour les céder à ces entités alors que cela n'est pas prévu par la réglementation, ces points étant accordés en propre aux entités locales." (*Ibidem*, p. 40).

Sauf à priver de sa portée l'extension, décidée par le législateur wallon, du dispositif des aides prévues par le décret du 25 avril 2002, la seule circonstance, alléguée dans la motivation de l'acte attaqué, que les besoins invoqués à l'appui de la demande trouvent leur origine dans une réforme décidée par le législateur fédéral est

dépourvue de pertinence pour justifier une décision de refus.

Encore faut-il déterminer si cette allégation ne permet pas de dénier le caractère "spécifique" des besoins allégués.

Le décret du 25 avril 2002 ne définit pas ce qu'il y a lieu d'entendre par besoins spécifiques. Il résulte des travaux préparatoires que cette notion peut viser des situations diverses et variées. Interrogée en Commission sur le point de savoir "quels sont les critères pour définir les besoins spécifiques", la ministre de l'Emploi a répondu ce qui suit (Doc. Parl. wallon, 2001-2002, C.R.A., n°34, p. 40-41):

" Quant aux besoins spécifiques, seuls certains ont été spécifiés dans les articles, notamment concernant les communes à statut spécial où des besoins spécifiques sont clairement identifiés, comme des besoins de traducteurs supplémentaires. Mais ces exemples ne sont pas limitatifs, cela pourrait viser la sécurité à Charleroi, comme des besoins pour Mouscron en tant que capitale sportive".

Dans son avis du 10 février 2016, le département de l'Emploi et de la Formation professionnelle avait considéré que l'accès des zones de secours au dispositif d'aide "A.P.E." devait s'intégrer "dans le cadre des dispositifs existants, à savoir la satisfaction de besoins spécifiques ou exceptionnels, et non la prise en charge des besoins courants de ce type de structure", ce qui l'a amené à ne retenir qu'un nombre limité de postes "pour assurer le lancement de la nouvelle structure".

S'il n'y a pas lieu, en l'espèce, de déterminer si la partie adverse a pu à bon droit estimer que seul le dispositif prévu par le § 4 de l'article 15 peut s'appliquer aux zones de secours, en revanche, l'affirmation, contenue dans la motivation de la décision attaquée, selon laquelle les besoins dont il est fait état sont "des conséquences de la réforme des zones de secours de compétence fédérale", ne permet pas de justifier que, contrairement à ce qu'a indiqué l'administration dans son avis du 10 février 2016, lequel est expressément visé dans la motivation, les besoins inhérents au "lancement" de la zone de secours concernée ne puissent être pris en considération au titre de besoins spécifiques au sens de l'article 15, § 4. Dans cette mesure, le premier moyen est fondé.

Par ailleurs, ainsi que le soutient la requérante dans le deuxième moyen, l'affirmation, contenue dans la motivation de l'acte attaqué, selon laquelle "certains emplois doivent être orientés vers la subvention de type «Plan de transition professionnelle» (PTP)", s'avère dépourvue de toute précision quant à l'identification des emplois concernés et ne peut en tout cas pas constituer un motif justifiant adéquatement un refus global de la demande. Dans cette mesure, le deuxième moyen

est également fondé.

VII. Troisième moyen

Les premier et deuxième moyens étant fondés, il n'y a pas lieu d'examiner le troisième moyen.

VIII. Demande subsidiaire

La requérante demande à ce qu'il soit ordonné à la partie adverse "de statuer à nouveau dans ce dossier, comme de droit".

Dans les circonstances de l'espèce, l'attitude à prendre par la partie adverse à la suite de l'annulation de la décision attaquée résulte à l'évidence du présent arrêt, puisqu'il lui incombe de prendre une nouvelle décision qui repose sur une motivation, tant formelle que matérielle, précise, exacte et pertinente. S'il devait apparaître que l'autorité manque de diligence dans l'adoption d'une nouvelle décision, la requérante peut encore solliciter du Conseil d'État l'imposition d'un délai aux conditions prévues par l'article 36 des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

En conséquence, il n'y a pas lieu d'accéder à la demande de la requérante.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du 7 juin 2016 par lequel la ministre de l'Emploi et de la Formation décide de ne pas octroyer à la zone de secours Nord – Ouest "Val de Sambre" l'aide sollicitée sur la base 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.

Article 2.

La demande tendant à ce qu'il soit ordonné à la partie adverse "de statuer à nouveau dans ce dossier, comme de droit" est rejetée.

Article 3.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le trente et un mai deux mille dix-huit par :

MM. Imre KOVALOVSKY,	président de chambre,
David DE ROY,	conseiller d'État,
Frédéric GOSSELIN,	conseiller d'État,
M ^{me} Katty LAUVAU,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Katty LAUVAU.

Imre KOVALOVSKY.