

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

LE PRÉSIDENT DE LA XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 247.059 du 14 février 2020

A. 228.625/XV-4144

En cause : **la société coopérative à responsabilité limitée FS FORCE 8**,
en faillite, instance reprise par
M^e Thomas VULHOPP, curateur,
ayant élu domicile chez
M^e Thomas CAMBIER, avocat,
avenue Winston Churchill 253/40
1180 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Marc UYTENDAELE et
Sébastien KAISERGRUBER, avocats,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 17 juillet 2019, la société coopérative à responsabilité limitée (SCRL) FS FORCE 8, en faillite et désormais représentée par son curateur, M^e Thomas VULHOPP, demande, d'une part, la suspension de l'exécution de :

- « la décision du Ministre de l'Économie, de l'Industrie, de la Recherche, de l'Innovation et du Numérique (ci-après, la partie adverse) du 14 mai 2019 par laquelle elle décide que :
- “Article 1. L'agrément de l'entreprise FORCE 8 scrl fs, sise à 1435 MONT-SAINT-GUIBERT, rue Fonds Cattelain 2/2.2, est retiré.
- Article 2. La décision d'octroi des subventions reçues par FORCE 8 scrl fs dans le cadre du décret du 19 décembre 2012 relatif à l'agrément et à l'octroi de subventions aux entreprises d'insertion et du décret du 20 octobre 2016 relatif à l'agrément des initiatives d'économie sociale et à l'agrément et au subventionnement des entreprises d'insertion est retirée et les subventions versées sont récupérées totalement, soit un montant de 723.572,67 euros” »

et, d'autre part, l'annulation de cette même décision.

II. Procédure

La partie adverse a déposé une note d'observations et le dossier administratif.

M. Laurent JANS, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Par une ordonnance du 30 décembre 2019, les parties ont été convoquées à l'audience du 24 janvier 2020.

M. Marc JOASSART, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

Par un courriel du 23 janvier 2020, transmis au Conseil d'État par l'intermédiaire de l'avocat de la partie requérante, Thomas VULHOPP, curateur de la faillite de la SCRL FS FORCE 8 déclare reprendre l'instance.

M^e Thomas CAMBIER, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Sébastien KAISERGRUBER, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Lionel RENDERS, 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. Reprise d'instance

La société requérante a été déclarée en faillite par jugement du Tribunal de l'entreprise du Brabant wallon du 16 décembre 2019. Il ressort de ce jugement que le curateur désigné est M^e Thomas VULHOPP, avocat, lequel a, par un courriel du 23 janvier 2020, déclaré poursuivre l'instance devant le Conseil d'État, ce qui a été confirmé à l'audience.

En conséquence, il y a lieu d'accueillir la reprise d'instance de M^e Thomas VULHOPP.

IV. Faits

1. La partie requérante est une société active dans le nettoyage industriel. Elle est agréée depuis le 15 janvier 2009 en tant qu'entreprise d'insertion.

Les 22 mars 2011 et 16 novembre 2012, des rapports de contrôle comprenant des appréciations réservées au sujet de la partie requérante sont établis par les services de la partie adverse. Son agrément est toutefois renouvelé en 2011, 2013, 2014 et 2015.

2. Le 30 octobre 2018, un rapport d'inspection est établi, à la suite d'un contrôle de la partie requérante, qui se conclut de la manière suivante:

« Étant donné que l'entreprise n'a jamais satisfait aux conditions énoncées dans le décret et son arrêté d'exécution,

Étant donné que la finalité sociale de l'entreprise n'a jamais été réalisée,

Étant donné que les travailleurs subsidiés prestent sous l'autorité d'une autre société que celle qui les occupe,

Que ladite société, à savoir Clean Power, n'est pas agréée en tant qu'entreprise d'insertion,

Sur base de nos constats et des témoignages/auditions des travailleurs et des responsables de l'entreprise,

Sur base de l'article 23, § 1^{er}, du décret,

L'inspection sollicite le retrait immédiat de l'agrément et la récupération TOTALE des subsides accordés à l'entreprise Force 8, et ce depuis le début de son agrément, tant dans le cadre de l'accompagnement social jamais réalisé que des subsides liés aux travailleurs qui, dans les faits, prestent pour le compte de CLEAN POWER.

La tentative de mise en conformité dont fait preuve l'entreprise depuis la mise en place de la délégation syndicale et le contrôle de l'inspection ne se fait que par la crainte de ne plus percevoir d'importantes subventions mais aucunement dans l'intérêt des travailleurs. Elle ne fait que confirmer que l'entreprise n'est qu'une coquille vide qui n'a été créée que dans le but de percevoir des subventions qui ont surtout permis de nourrir financièrement la société commerciale CLEAN POWER. L'inspection estime qu'il n'existe aucune garantie qu'à l'avenir FORCE 8 respecte ses obligations puisque derrière les changements, on retrouve les mêmes protagonistes.

Dans le rapport d'activités, il est demandé au chef d'entreprise, dans le présent cas monsieur M., de "reconnaître que toute fausse déclaration pourra entraîner en cas d'octroi d'agrément et/ou de subventions, une procédure de retrait d'agrément et/ou de récupération des subventions par le Service public de Wallonie". C'est

donc en toute conscience des conséquences pour son entreprise que le chef d'entreprise remplit les rapports d'activités de fausses déclarations. Nous annexons également au présent rapport, afin d'exposer les moyens de défenses, les auditions de l'actuel chef d'entreprise, monsieur R. (annexe 10) et de monsieur M. (Annexe 11) ».

3. Le 8 mars 2019, la partie requérante fait valoir ses observations par écrit. Ses représentants ainsi que son conseil et l'un de ses anciens administrateurs sont auditionnés le 14 mars 2019.

À la suite de ces auditions, la Commission consultative et d'agrément des entreprises d'économie sociale rend un avis favorable au retrait immédiat de l'agrément « entreprise d'insertion » de FORCE 8. Elle est également favorable à la récupération totale des subventions octroyées dans le cadre des agréments successifs de l'entreprise d'insertion, et ce depuis le 3 janvier 2014.

4. Le 21 mai 2019, la partie adverse notifie à la partie requérante la décision suivante :

« [...]

Considérant l'avis de la Commission consultative et d'agrément des entreprises d'économie sociale du 14 mars 2019 ;

Considérant le rapport d'inspection du 30 octobre 2018 ;

Considérant les auditions de Monsieur M., ex-administrateur de FORCE 8, de Monsieur R., chef d'entreprise de FORCE 8, de Madame C, accompagnatrice sociale de FORCE 8, Mesdames S., membres de la délégation syndicales FGTB, et Monsieur G., conseil de FORCE 8, par la Commission consultative et d'agrément des entreprises d'économie sociale en date du 14 mars 2019;

Considérant ces auditions, il ressort que:

“ - Concernant l'accompagnement social organisé au sein de FORCE 8: s'il reconnaît les carences et l'absence de formalisation de l'accompagnement social réalisé entre 2013 et 2018, carences attestées par les déclarations de Mme S. lors de la récente inspection, M. M. indique qu'il avait le sentiment que cette personne faisait son travail , comme l'avait d'ailleurs indiqué le rapport d'inspection de 2012, qui était 'favorable' sur ce point. 'Elle se rendait à des réunions avec A. et à des formations. Je savais qu'elle avait des discussions concernant le bien-être des travailleurs, c'est donc de bonne foi que je pensais qu'elle faisait ce qu'elle devait'.

Me G. signale que lors du contrôle organisé en 2011 et 2012, l'inspectrice a énuméré les tâches réellement effectuées par Mme S. au sein de l'entreprise, dont la tenue de dossiers individuels pour les travailleurs, et que ceci consiste selon lui en de l'accompagnement social. Il s'étonne qu'en 2018, l'inspection est d'avis contraire.

M. M. souligne que, depuis son engagement en octobre 2018, Mme C. s'est assurée de rencontrer l'ensemble des obligations découlant du décret, et a mis en place, notamment, les actions suivantes : entretiens individuels avec les membres du personnel, entretien collectif (prévu courant mars), bilan personnel professionnel, plan de formation, job coaching avec les ouvriers,

rendez-vous avec le Forem de Nivelles pour établir les contacts avec le CPAS, rappel, lors de chaque premier rendez-vous avec les ouvriers, des concepts d'entreprise d'insertion et d'économie sociale...

- Concernant la finalité sociale de l'entreprise et le respect des principes d'économie sociale : les responsables indiquent que la mission de l'entreprise, comportant 75% de TD/TGD, est la réinsertion de personnes en décrochage. 'Un travail constant est réalisé pour soutenir les membres du personnel face aux problèmes quotidiens qu'ils rencontrent dans leur vie tant privée que professionnelle. Beaucoup sont réintégrés à l'emploi et un certain nombre d'ouvriers sont présents dans l'entreprise depuis 7 ou 8 ans, alors même que certains n'entrent plus dans les conditions pour recevoir des subsides. On veille à ce que les horaires soient adaptés à ce public fragilisé, en bannissant les horaires coupés, les horaires de nuit... L'ensemble du personnel ressortit de la CP 121 (nettoyage industriel), beaucoup d'ouvriers bénéficiant ainsi de temps plein avec une rémunération nette correcte (1.700-1.800 euros nets par mois)'. En outre, l'entreprise 'emploie des personnes d'origine étrangère et les aide à se réintégrer dans le circuit du travail'. Il indique encore que la rotation du personnel est faible (3 licenciements sur 70 personnes).

Concernant la participation des travailleurs et l'acquisition de la qualité d'associé, il affirme que 2 ou 3 membres du personnel sont membres de l'assemblée générale et que 'les responsables comptent remettre ce point à l'ordre du jour lors de la prochaine AG (en avril)'. Il indique que 'la part sociale est accessible (7 euros)'.

- Sur les rapports existant entre la SA CLEAN POWER et FORCE 8, son sous-traitant :

À la question de la Commission sur le fait de savoir pourquoi les travailleurs de FORCE 8 n'ont pas été intégrés au sein de CLEAN POWER, M. M. répond que les travailleurs devaient bénéficier d'accompagnement social, ce qui n'aurait pas été le cas s'ils avaient eu un contrat CLEAN POWER. Or, s'il était défaillant dans les formes, l'accompagnement social, dit-il, 'était bien présent dans les faits et sur le terrain, via des avances sur salaires, des cours d'auto-école financés pour certains membres du personnel en difficulté de mobilité ...'. Il indique que l'actuel chef d'entreprise, M. R., 'a mis en place une structure bénéficiant d'un accompagnement social important, même pour les travailleurs âgés, dans un environnement concurrentiel et sur des sites où la productivité doit être élevée'.

Ainsi, M. R. précise qu'on est 'plus léger sur les sanctions avec les membres du personnel fragilisé, dont la productivité est moindre, et qui ne savent pas s'adapter aux cadences dans des sociétés telles que Laurenty, ISS... Au moins chez FORCE 8, ces personnes peuvent conserver un emploi'. Il explique que 'la plupart des heures de travail sont fournies par CLEAN POWER. Les responsables de CLEAN POWER communiquent aux responsables de FORCE 8 les observations relatives au travail des ouvriers qui ne donnent pas satisfaction. On accorde ½ heure, ¾ d'heure supplémentaires, payés par FORCE 8, pour le faire. CLEAN POWER ne saurait pas accorder toutes ces heures'.

Concernant la confusion qui semble exister, dans le chef de membres du personnel entre le fait d'être employés par CLEAN POWER ou par FORCE 8, la défense évoque un contrôle effectué en 2014 (Ndlr : 2013) par l'Inspection sociale de Namur, ayant donné lieu à une amende administrative, lors duquel deux travailleuses ont signalé travailler pour FORCE 8 dans le cadre d'un contrat avec la société CLIPPARD à Louvain-la-Neuve. Ceci vient à son sens nuancer les avis d'opinion de l'inspection sociale en 2018, dont il rappelle qu'elle est menée à charge.

Pour sa part, Mme C. répond qu' 'il est compliqué d'expliquer aux membres du personnel, des personnes fragilisées, dont certains ne comprennent pas bien le français, ce qu'est la sous-traitance. Ils sont aussi induits en erreur par les vêtements de travail CLEAN POWER qu'ils doivent porter (selon la convention)'. Elle indique qu'elle en fera un rappel lors du premier entretien collectif de mars 2019, en même temps que les concepts 'entreprise d'insertion' et économie sociale.

Sur l'existence d'un lien de subordination entre les travailleurs de FORCE 8 et CLEAN POWER, M. R. indique que c'est lui-même qui communique les directives et qu'il se rend sur place pour remédier aux problèmes rencontrés '(50 travailleurs sont employés chez FORCE 8 et travaillent presque tous en sous-traitance.)'.

En conclusion de l'audition, M. M. indique qu'il déplore que, dans son rapport, l'inspectrice indique que 'les responsables se battent pour l'argent, non pour le projet, parce que 'les protagonistes sont les mêmes. il explique qu'en 2017 il avait décidé de vendre CLEAN POWER et de se retirer de FORCE 8. CLEAN POWER a été 'vendue à des externes. Il atteste que FORCE 8 et CLEAN POWER sont dès lors des entités différentes. Le contrat signé avec les acheteurs contient une clause qui protège les intérêts de FORCE 8 pendant 4 ans, dit-il. Il indique enfin que son retrait de FORCE 8 et la vente de CLEAN POWER ne sont pas liés aux contrôles en cours.

Un membre de la Commission s'étonne du taux de distribution de dividendes important selon ses calculs (dividende cumulé de 1.832.000 euros sur 5 années comptables pour CLEAN POWER alors que FORCE 8 ne génère systématiquement aucun bénéfice). Les responsables démentent tout transfert de richesse de FORCE 8 vers CLEAN POWER, ainsi que toute tentative d'enrichissement de CLEAN POWER sur les subsides de la RW M. M. ajoute que FORCE 8 paie toujours les salaires de ses travailleurs à temps et à heure”.

Considérant l’avis de retrait de la commission qui stipule que:

“ En conclusion de cette audition et de l'ensemble des documents présentés par la défense et par l'Inspection, la Commission estime que:

- Les responsables se sont effectivement mis en conformité depuis octobre 2018 relativement aux missions de l'accompagnatrice sociale et reconnaissent les carences de l'accompagnement social par le passé. Ceci ne les exonère pas des manquements constatés dans leur chef, en violation répétée des déclarations sur l'honneur qu'ils ont signées chaque année dans les rapports d'activités circonstanciés attestés par les 'personnes engageant valablement la société' (personne juridiquement habilitée à engager l'entreprise).
- Les dirigeants de l'entreprise d'insertion ne peuvent se décharger de leurs obligations et faire assumer à leur ancienne employée, Mme S., la totale responsabilité des carences de l'accompagnement social. De plus, Mme S. a été engagée comme gestionnaire des ressources humaines. La Commission relève qu'il n'était pas dans ses attributions, ou dans sa description de poste, d'être accompagnatrice sociale, même si elle dispose de la formation et des compétences pour le faire.
- Il n'appert nullement de l'analyse des documents et pièces ni ne ressort de l'audition devant la Commission que l'Administration ait manqué à quelque moment que ce soit lors de ses diverses interventions au respect du principe de légitime confiance. Cette observation vaut aussi pour la Commission”.

Considérant que l'entreprise n'a jamais satisfait aux obligations du décret du 19 décembre 2012 relatif à l'agrément et à l'octroi de subventions aux entreprises d'insertion et du décret du 20 octobre 2016 relatif à l'agrément des initiatives

d'économie sociale et à l'agrément et au subventionnement des entreprises d'insertion, et à leurs arrêtés d'exécution, notamment en ce qui concerne l'accompagnement social prévu par l'article 11 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 31 janvier 2013 portant exécution du décret du 19 décembre 2012 relatif à l'agrément et à l'octroi de subventions aux entreprises d'insertion, et l'article 3 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 mai 2017 portant exécution du décret du 20 octobre 2016 relatif à l'agrément des initiatives d'économie sociale et à l'agrément et au subventionnement des entreprises d'insertion ;

Considérant que l'article 10 du décret et l'article 25 de l'arrêté du Gouvernement wallon autorise le retrait de l'agrément d'une entreprise si une des conditions d'agrément n'est pas respectée ;

Considérant que l'article 23, 3°, du décret et l'article 26 de l'arrêté du Gouvernement wallon autorise de retirer la décision d'octroi de subventions et demander à l'entreprise d'insertion agréée le remboursement de tout ou partie de celles-ci en cas de non-respect des obligations édictées en vertu du présent décret ou des obligations contenues dans la décision individuelle d'octroi ;

Par ces motifs,

ARRETE :

Article 1^{er}. L'agrément de l'entreprise FORCE 8 SCRL FS sise à 1435 MONT-SAINT-GUIBERT, Rue Fond Cattelain 2/2.2, est retiré.

Art. 2. La décision d'octroi de subventions reçues par FORCE 8 SCRL FS dans le cadre du décret du 19 décembre 2012 relatif à l'agrément et à l'octroi de subventions aux entreprises d'insertion et du décret du 20 octobre 2016 relatif à l'agrément des initiatives d'économie sociale et à l'agrément et au subventionnement des entreprises d'insertion est retirée et les subventions versées sont récupérées totalement, soit un montant de 723.572,67 €.

Art. 3. Le présent arrêté entre en vigueur à dater de sa signature ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

V. Compétence du Conseil d'État

V.1. Thèses des parties

La partie requérante rappelle que c'est la partie adverse elle-même qui lui a indiqué la possibilité d'introduire un recours auprès du Conseil d'État. Elle souligne que ce recours n'a pas pour objet direct de consacrer un droit subjectif à l'agrément ou aux subventions mais uniquement de soumettre à la censure du Conseil d'État, dans le cadre d'un contentieux objectif de légalité, un acte administratif retirant un agrément et ordonnant le remboursement de subventions.

La partie adverse soulève un déclinatoire de compétence. Elle relève que l'acte attaqué est adopté en application des articles 9, 10 et 23 du décret du 20 octobre 2016 relatif à l'agrément des initiatives d'économie sociale et à

l'agrément et au subventionnement des entreprises d'insertion, qui prévoient que l'agrément et les subventions peuvent être retirés et que le remboursement des sommes versées peut être exigé lorsque l'entreprise ne satisfait pas aux conditions énoncées dans ce décret ou ne respecte pas les obligations mises à sa charge. Elle fait valoir qu'en vertu du droit commun des subventions, tel qu'énoncé notamment par l'article 61 du décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des unités d'administration publique wallonnes, en cas de non-respect des conditions d'octroi d'agréments ou de subventions, la règle est le remboursement intégral. Elle estime qu'en ayant adopté l'acte attaqué, elle a respecté une obligation résultant de l'article 108, § 2, du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), lui imposant de solliciter le remboursement de toute aide octroyée de façon irrégulière ou appliquée de façon abusive. Elle fait valoir que l'acte attaqué est la conséquence du constat que les conditions d'octroi de l'agrément et des subventions n'ont jamais été remplies. Elle estime qu'il importe peu, dans le cas d'espèce, de vérifier si l'acte attaqué est adéquatement motivé ou si la mesure est proportionnée par rapport aux manquements constatés mais qu'il convient uniquement d'établir si les manquements relevés sont avérés. Elle soutient que soit les manquements reprochés à la requérante sont avérés, auquel cas la partie adverse pouvait valablement retirer intégralement l'agrément et les subventions, et en solliciter le remboursement intégral en application des dispositions précitées, soit les manquements reprochés ne sont pas avérés, et il n'y avait pas lieu alors d'adopter la moindre sanction à l'égard de la requérante, mais que le Conseil d'État n'est pas compétent pour apprécier cette question. Elle fait référence à cet égard à l'enseignement des arrêts n^{os} 218.454 du 13 mars 2012 et 53.228 du 10 mai 1995 qui ont jugé que Conseil d'État n'est pas compétent pour connaître du recours en annulation d'une décision qui procède du constat qu'une partie des subventions n'a pas été utilisée en vue de réaliser les fins qui en justifient l'octroi, et qui a pour objet d'assurer le recouvrement des subventions indûment versées.

V.2. Appréciation

L'existence d'un litige portant sur un droit subjectif relatif à des actes de l'autorité suppose que le requérant invoque une obligation juridique déterminée qu'impose une règle de droit objectif à l'administration. Pour qu'une partie puisse invoquer un tel droit à l'égard de l'autorité administrative, il faut que la compétence de cette autorité soit liée ou que cette dernière ait déjà constaté l'existence d'un droit.

La compétence du Conseil d'État dépend donc de la question de savoir si la décision attaquée est une décision par laquelle l'autorité a fait usage de son pouvoir discrétionnaire ou, au contraire, une décision par laquelle l'autorité constate

que l'intéressé satisfait, ou ne satisfait pas, aux conditions légales et réglementaires lui permettant de se prévaloir d'un droit déterminé.

L'acte attaqué emporte trois décisions, à savoir le retrait de l'agrément de la requérante, le retrait de la décision lui octroyant des subventions et la récupération totale des subventions versées soit un montant de 723.572,67 euros.

L'article 9, alinéa 3, du décret du 20 octobre 2016, précité, dispose ce qui suit :

« Lorsqu'une entreprise d'insertion cesse de satisfaire à l'une des conditions énoncées dans le présent décret, l'agrément peut être suspendu ou retiré ».

L'article 23, § 1^{er}, du décret précité dispose ce qui suit :

« En cas de non-respect des obligations édictées en vertu du présent décret ou des obligations contenues dans la décision individuelle d'octroi, le Gouvernement peut, selon les modalités qu'il détermine :

- 1° suspendre tout ou partie des subventions pendant un délai permettant à l'entreprise d'insertion agréée de se conformer aux obligations non rencontrées;
- 2° rapporter tout ou partie des subventions proportionnellement aux infractions constatées;
- 3° retirer la décision d'octroi de subventions;
- 4° retirer la décision d'octroi de subventions et demander à l'entreprise d'insertion agréée le remboursement de tout ou partie de celles-ci ».

Il résulte de ces dispositions que la partie adverse dispose d'un pouvoir d'appréciation en ce qui concerne les mesures à adopter en cas de non-respect des conditions d'agrément ou des obligations prévues par le décret ou la décision individuelle d'octroi d'une subvention. La partie adverse n'est pas tenue de retirer l'agrément puisqu'elle peut se limiter à le suspendre. Elle dispose également de la possibilité de suspendre tout ou partie des subventions pendant un délai permettant à l'entreprise d'insertion agréée de se conformer aux obligations non rencontrées et rapporter tout ou partie des subventions proportionnellement aux infractions constatées. Enfin, le remboursement peut concerner tout ou partie de la subvention. La motivation formelle de l'acte attaqué montre que la partie adverse entend sanctionner des manquements relatifs à l'accompagnement social dans le passé, même si actuellement la situation est régularisée à cet égard, ce qui montre l'exercice d'un pouvoir d'appréciation qui ne se limite pas à contrôler le respect des conditions d'agrément ou de subvention au moment où l'autorité statue.

L'article 108, § 2, TFUE concerne l'hypothèse où la Commission européenne constate qu'une aide accordée par un État ou au moyen de ressources d'État n'est pas compatible avec le marché intérieur aux termes de l'article 107, ou que cette aide est appliquée de façon abusive et où elle décide en conséquence que

l'État intéressé doit la supprimer ou la modifier dans le délai qu'elle détermine. La partie adverse n'établit pas qu'une telle décision aurait été prise en l'espèce.

Dans ces conditions, il peut être considéré que le recours relève de la compétence du Conseil d'État.

VI. Débats succincts

L'auditeur rapporteur a examiné le présent recours dans le cadre de la procédure en débats succincts étant d'avis que la première branche du premier moyen est fondée.

VII. Premier moyen – première branche

VII.1. Thèses des parties

Le premier moyen est pris de la violation des articles 10, 11 et 33 de la Constitution, des principes généraux et de bonne administration, dont les principes d'égalité et de proportionnalité, le principe de confiance légitime et de sécurité juridique et les principes de précaution et de minutie, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des articles 5, 9, 23 et 24 du décret du 20 octobre 2016, précité, des articles 25 et 26 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 mai 2017 portant exécution du décret du 20 octobre 2016, précité, du principe de non-rétroactivité, garanti notamment par l'article 2 du Code civil, du droit au respect des biens, tel que prescrit par l'article 1^{er} du Premier Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de l'excès de pouvoir, de l'incompétence de l'auteur de l'acte et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Dans une première branche, la partie requérante fait valoir que la motivation formelle de l'acte attaqué est insuffisante et stéréotypée et qu'elle met en évidence une erreur manifeste d'appréciation et la disproportion de l'acte attaqué. Elle fait valoir que cette motivation ne fait référence qu'à l'accompagnement social, ce qui implique, selon elle, que la partie adverse a renoncé aux autres manquements relevés dans le rapport d'inspection. Elle estime qu'il résulte des rapports de contrôles établis en 2011 et 2012 qu'il y a eu un accompagnement social effectif donnant satisfaction aux travailleurs et que la seule carence identifiée par le rapport de 2018 porte sur la consignation formelle de cet accompagnement dans les documents d'évaluation. Elle estime que ce dernier rapport constitue un changement d'attitude injustifié. Elle a le sentiment que l'accusation relative à la mise à

disposition irrégulière de personnel au profit d'une autre entreprise a influencé l'ensemble du contrôle et que l'inspection s'est déroulée exclusivement à charge compte tenu du poids de cette accusation. Elle relève que, si ce rapport identifie plusieurs manquements relatifs à l'accompagnement social, ni l'avis de la commission ni l'acte attaqué ne mentionnent ceux qui sont finalement retenus alors qu'elle les a contestés dans sa note de défense et lors de son audition. Elle soutient que l'inspection ne proposait, dans son rapport, le retrait de l'agrément et des subventions ainsi que leur remboursement intégral qu'en raison de manquements ne tenant pas exclusivement à l'accompagnement social mais également à l'absence de projet économique à finalité sociale, d'encadrement technique, formatif et social approprié aux travailleurs peu qualifiés et d'implication des travailleurs dans la gestion de l'entreprise, ainsi que de la mise à disposition illicite du personnel de la requérante en faveur de la société CLEAN POWER. Elle considère qu'elle a apporté des réponses à l'ensemble de ces éléments qui ont conduit la Commission d'avis et la partie adverse à renoncer à plusieurs griefs, dont celui relatif à la mise à disposition de personnel.

Elle souligne que le retrait d'agrément pour des manquements limités à l'accompagnement social est d'autant plus excessif qu'il intervient sans suspension préalable de l'agrément et alors qu'il s'agit de la première et unique sanction qui lui est infligée. Elle fait valoir que l'acte attaqué est également disproportionné en ce qu'il réclame le remboursement de l'intégralité des subventions alors que le manquement concerne uniquement l'accompagnement social qui fait l'objet d'une subvention spécifique et distincte, nettement inférieure à la subvention pour les travailleurs. Elle indique que les contrôles de 2011 et 2012, suivis d'une absence de contrôles pendant six ans, ont généré dans son chef une croyance légitime mais qu'après le rapport de 2018, elle a engagé une nouvelle personne chargée d'assurer l'accompagnement social et que ses travailleurs n'ont formulé aucune critique ni aucune plainte au sujet d'un éventuel manque d'accompagnement social pendant toute cette période. Elle fait également valoir qu'à aucun moment la partie adverse ne justifie son choix d'opter pour la sanction la plus sévère plutôt que pour une autre moins sévère et que l'acte attaqué se contente de reproduire le compte rendu de l'audition, sans y répondre, même partiellement, et sans faire état des arguments formulés dans le courrier circonstancié du 8 mars 2019.

Elle reproche également à l'acte attaqué de ne pas indiquer comment le montant de 723.572,67 euros, qu'elle est contrainte de rembourser, est calculé, ni les années concernées. Elle considère qu'il est essentiel de pouvoir vérifier et contrôler ce montant, notamment pour savoir jusqu'à quelle année la partie adverse est remontée, par rapport à la prise de décision et par rapport au rapport d'inspection de

2018, ce qui permet notamment de contrôler le respect du principe du délai raisonnable et de proportionnalité. Selon elle, la partie adverse ne pouvait remonter au delà du 24 mai 2017, date d'adoption de l'arrêté d'exécution du décret du 20 octobre 2016, précité. Elle rappelle également que la Commission d'avis préconisait la date du 1^{er} janvier 2014 et que l'acte attaqué ne permet pas de déterminer si cet avis a été suivi sur ce point ou si la partie adverse a préféré remonter jusqu'au début de l'agrément de la requérante en 2009. Elle indique enfin que l'administration a, avant l'adoption de l'acte attaqué, suspendu le versement des subventions dues en 2018, pour un montant total de près de 100.000 euros et que l'acte attaqué ne permet pas vérifier si la partie adverse a pris cet élément en considération pour calculer le montant à rembourser.

La partie adverse considère que l'acte attaqué procède de l'application du droit commun des subventions, tant national qu'européen, selon lequel les agréments et subventions doivent être remboursés si les conditions d'octroi n'ont pas été respectées. Elle ajoute que l'accompagnement social revêt une importance cruciale en matière d'entreprises d'insertion, du point de vue des auteurs des décrets relatifs à l'agrément de ces entreprises, dont celui du 20 octobre 2016. Elle relève que ce sont essentiellement des griefs relatifs à l'accompagnement social qui sont formulés dans le rapport d'inspection de 2018, et ce sont essentiellement des griefs de cet ordre qui sont formulés dans l'avis de la Commission consultative et d'agrément, qui se réfère au rapport d'inspection de 2018. Elle relève également que la partie requérante n'a jamais contesté ne pas avoir toujours respecté les obligations mises à sa charge à cet égard et qu'elle a reconnu, dans le cadre de sa défense devant la commission, ne s'être mise en conformité qu'à partir d'octobre 2018 tout en rejetant l'entière responsabilité des manquements constatés sur un membre de son personnel. Elle estime que le dossier administratif démontre que les obligations relatives à l'accompagnement social n'ont pas été respectées. Elle fait valoir qu'elle n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en faisant un tel constat et en appliquant, de ce fait, la sanction de droit commun en matière de subventions.

Elle rappelle que le rapport d'inspection de 2018 relève, en ce qui concerne l'accompagnement social, qu'il n'y a pas de trace d'entretiens individuels et collectifs réguliers avec les travailleurs défavorisés ou gravement défavorisés et qu'aucun bilan personnel et professionnel n'a jamais été réalisé ni aucune collaboration avec le Forem constatée. Ce rapport indique également qu'il n'y a pas de proactivité dans l'accompagnement des travailleurs dans leurs démarches en vue d'obtenir un autre emploi ni aucun dossier de suivi individuel. Il est également constaté dans ce rapport que les travailleurs ne sont pas impliqués dans la gestion de l'entreprise et ne sont jamais conviés aux assemblées générales, qu'un des

travailleurs a indiqué qu'il ne voyait pas la différence entre la partie requérante et une société commerciale, et les déléguées syndicales ne savent pas ce qu'est une entreprise d'insertion. Elle ajoute que l'accompagnatrice sociale subventionnée a été engagée pour la fonction de gestionnaire des ressources humaines alors que les deux fonctions sont incompatibles. Elle conteste que les rapports d'inspection de 2011 et 2012, faisant état d'avis réservés, permettraient de soutenir que les obligations imposées par la réglementation auraient été respectées par le passé puisque le rapport de 2012 mentionne un accompagnement social effectif sans autre précision et que le rapport de 2011 indique qu'un « accompagnement certain » est réalisé, d'après les seuls témoignages de deux travailleurs, mais insiste également sur l'absence de documentation à cet égard ainsi que sur un encadrement globalement insuffisant. Selon elle, si le rapport de 2018 est plus sévère, c'est tout simplement parce que les contrôles opérés à cette occasion ont été plus rigoureux. Elle soutient que le principe de la confiance légitime ne peut être invoqué dans la mesure où celui-ci ne permet pas d'écarter l'application de dispositions légales ou réglementaires et que le principe de la sécurité juridique est respecté puisque l'acte attaqué a précisément pour objet de supprimer une aide étatique illégalement accordée. Elle admet que l'acte attaqué n'indique pas expressément les raisons pour lesquelles la sanction la plus grave est appliquée. Elle indique toutefois que le retrait intégral de l'agrément et des subventions, et leur remboursement intégral, est la sanction de droit commun en cas de non-respect des obligations subordonnant leur octroi, tant selon le droit national que d'après le droit européen. Elle fait valoir que le choix de la sanction est motivé par la gravité des manquements constatés ainsi que par l'attitude des dirigeants de cette dernière qui ont agi en connaissance de cause et ont rejeté intégralement la faute sur leur responsable des ressources humaines ainsi que le relève la commission, dont l'acte attaqué s'approprie les conclusions. Elle précise que, dans l'hypothèse où la requérante s'est effectivement mise en conformité à partir d'octobre 2018, cette dernière peut toujours solliciter l'agrément et les subventions pour l'avenir.

Elle estime que les arguments de la partie requérante ne remettent pas en cause les conclusions de l'inspection dans son rapport de 2018 en ce qui concerne l'ensemble des manquements aux obligations en matière d'accompagnement social. Elle souligne que la Commission consultative et d'agrément des entreprises d'économie sociale y a répondu que la mise en conformité de l'accompagnement social dans l'entreprise concernée depuis octobre 2018 ne l'exonère pas des manquements constatés dans le chef de ses dirigeants compte tenu des déclarations sur l'honneur que ces derniers ont signées chaque année dans les rapports d'activités. Elle relève que cette commission a estimé que ces dirigeants ne peuvent se décharger de leurs obligations et faire assumer à leur ancienne employée la totale

responsabilité des carences de l'accompagnement social puisque cette dernière n'avait été engagée qu'en qualité de gestionnaire des ressources humaines et non comme accompagnatrice social alors même qu'elle disposait de la formation et des compétences nécessaires. Elle ajoute que cette commission a également constaté que l'administration n'a pas manqué au respect du principe de légitime confiance. Elle soutient que, ce faisant, la commission a bien pris en compte l'argumentation de la partie requérante et y a répondu, estimant que celle-ci ne remet pas en cause les manquements précis constatés par l'inspection, en sorte qu'il n'y a pas d'insuffisance de motivation à ce sujet.

Sur le calcul du montant de 723.572,67 euros faisant l'objet de la demande de remboursement, elle fait valoir que, par un courrier du 1^{er} août 2019, le décompte des sommes dues a été communiqué à la partie requérante et que, par ailleurs, cette dernière était parfaitement en mesure de vérifier ces montants sur la base des documents qui lui avaient été transmis au moment de procéder à la liquidation des subventions. Elle indique que le décompte tient compte de la suspension des versements intervenue en 2018. Elle estime que le décret du 19 décembre 2012 imposait à la partie requérante des obligations similaires à celles contenues dans le décret du 20 octobre 2016, et prévoyait des sanctions similaires en cas de non-respect de ces obligations, et que de façon plus fondamentale, l'autorité pouvait faire application de l'article 57 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État du 17 juillet 1991 ainsi que l'article 61 du décret du 15 décembre 2011, précité, qui prévoient tous deux que: « le bénéficiaire est tenu de rembourser sans délai le montant de la subvention lorsqu'il : a) ne respecte pas les conditions d'octroi de la subvention [...] ». Elle ajoute que, en outre, le décret du 19 décembre 2012 reste applicable aux situations survenues lorsqu'il était encore en vigueur.

VII.2. Appréciation

Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, tout acte administratif à portée individuelle doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Cette motivation doit permettre aux intéressés de comprendre les raisons qui fondent la décision et de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce. L'étendue de la motivation doit être proportionnelle à l'importance de la décision prise et, le cas échéant, à la qualité des observations formulées.

Ainsi qu'il a été exposé lors de l'appréciation de la recevabilité du recours, la partie adverse dispose d'un pouvoir d'appréciation en ce qui concerne les mesures à adopter en cas de non-respect des conditions d'agrément ou des obligations prévues par le décret ou la décision individuelle d'octroi d'une subvention, ce qui implique que la motivation formelle doit notamment porter sur le choix de la mesure adoptée.

En l'espèce, le rapport d'inspection de 2018 qui a initié la procédure ayant abouti à l'adoption de l'acte attaqué préconise le retrait immédiat de l'agrément et la récupération totale des subsides accordés à la partie requérante, et ce depuis le début de son agrément en 2009, tant dans le cadre de l'accompagnement social jamais réalisé que des subsides liés aux travailleurs qui, dans les faits, prestent pour le compte de CLEAN POWER. Toutefois, les conclusions de l'avis du 14 mars 2019 de la Commission consultative et d'agrément des entreprises d'économie sociale ne semblent plus retenir que l'accompagnement social défaillant et suggèrent le retrait immédiat de l'agrément et la récupération totale des subventions depuis le 1^{er} janvier 2014, tout en reconnaissant que les manquements ont pris fin en octobre 2018.

La motivation formelle de l'acte attaqué n'énonce pas les motifs justifiant le choix de retirer l'agrément de la partie requérante sur la base du seul grief de l'absence d'accompagnement social alors même que cette situation avait pris fin auparavant ni ceux qui fondent le retrait portant sur l'intégralité des subventions et non sur celles spécifiquement destinées à l'accompagnement social. Par ailleurs, l'argumentation de la partie requérante selon laquelle le manque de rigueur des contrôles en 2011 et 2012 et leur absence les années suivantes jusqu'en 2018 ont pu porter atteinte à sa légitime confiance n'est pas non plus rencontrée dans la motivation de l'acte. Enfin, compte tenu des divergences entre le rapport de l'inspection et l'avis de la commission précités sur la date à prendre en compte pour la récupération, le mode de calcul du montant à récupérer aurait également dû figurer dans l'acte lui-même, de même que les motifs justifiant le choix de la date retenue. L'envoi *a posteriori* d'un décompte n'est pas de nature à pallier l'absence de motivation à ce sujet.

La première branche du premier moyen est fondée.

Les conclusions du rapport peuvent être suivies.

Il n'y a, en conséquence, plus lieu de statuer sur la demande de suspension, l'annulation de la décision attaquée la rendant sans objet.

VIII. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite l'indemnité de procédure de base, majorée de 20%. Il y a lieu de faire droit à sa demande. Toutefois, en vertu de l'article 67, § 2, alinéa 3, du règlement général de procédure, aucune majoration n'est due si le recours n'appelle que des débats succincts, comme c'est le cas en l'espèce. Il y a, dès lors, lieu d'accorder à la partie requérante une indemnité de procédure limitée au montant de base de 700 euros.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La reprise d'instance, introduite par M^e Thomas VULHOPP, curateur à la faillite de la SCRL FS FORCE 8, est accueillie.

Article 2.

La décision du Ministre de l'Économie de la Région wallonne du 14 mai 2019 retirant l'agrément de la société à responsabilité limitée à finalité sociale FORCE 8 et retirant également la décision d'octroi des subventions reçues par cette société dans le cadre du décret du 19 décembre 2012 relatif à l'agrément et à l'octroi de subventions aux entreprises d'insertion et du décret du 20 octobre 2016 relatif à l'agrément des initiatives d'économie sociale et à l'agrément et au subventionnement des entreprises d'insertion, et ordonnant que les subventions versées, d'un montant de 723.572,67 euros, soient récupérées intégralement, est annulée.

Article 3.

Il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension.

Article 4.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le quatorze février deux mille vingt, par :

Marc JOASSART,
Caroline HUGÉ,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Caroline HUGÉ.

Marc JOASSART.