

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

LE PRÉSIDENT DE LA XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 247.127 du 21 février 2020

A. 228.812/XV-4187

En cause : **l'association sans but lucratif
ENTRAIDE ET SOLIDARITÉ
ENTRE SAMBRE ET MEUSE,**
en abrégé **ESEM,**

ayant élu domicile chez
M^e Pierre JOASSART, avocat,
boulevard du Régent 37 - 40
1000 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Michel KAISER
et Emmanuel GOURDIN, avocats,
boulevard Louis Schmidt 56
1040 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 13 août 2019, l'association sans but lucratif ENTRAIDE ET SOLIDARITÉ ENTRE SAMBRE ET MEUSE, en abrégé ESEM, demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « l'arrêté du Ministre wallon de l'Emploi du 17 mai 2019, notifié en date du 18 juin et reçu le 20 juin 2019, pris en application de l'article 33, alinéa 1^{er}, 4°, du décret du 25 avril 2002 relatif aux aides visant à favoriser l'engagement de demandeurs d'emploi inoccupés par les pouvoirs locaux, régionaux et communautaires, par certains employeurs du secteur non marchand, [de l'enseignement et du secteur marchand] - lui retirant les 25 points Aides pour l'Emploi (APE) octroyés par l'arrêté ministériel du 16 janvier 2004 (NM 2963/00) et sollicitant le remboursement de l'aide versée depuis le 1^{er} avril 2012 pour plusieurs postes (2,75 ETPS) » et, d'autre part, l'annulation de cet arrêté.

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.

Par une ordonnance du 29 janvier 2020, les parties ont été convoquées à l'audience du 21 février 2020 à 9 heures 30 et le rapport leur a été notifié.

M^{me} Pascale VANDERNACHT, président de chambre, a fait rapport.

M^e Pierre JOASSART, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Emmanuel GOURDIN, avocats, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Laurent JANS, 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. Faits

1. La partie requérante a été créée le 15 février 1999 et a pour objet social la réinsertion socio-professionnelle de toute personne (et tout particulièrement des jeunes handicapés, des chômeurs de longue durée et des personnes exclues socialement), l'aide à la petite enfance et l'aide aux familles (elle poursuit ces objectifs en proposant des formations, un suivi individualisé, en promouvant la solidarité et l'entraide au travers notamment de la création de services médico-sociaux ambulatoires, de crèches, *etc.*).

Depuis 2004, elle est titulaire d'un certain nombre de points au regard de la réglementation des aides à la promotion de l'emploi (en abrégé APE) dont le ministre compétent a tantôt refusé, tantôt accepté, l'augmentation et le renouvellement.

2. À la suite de contrôles effectués les 20 et 26 avril 2018 et les 3 et 12 mai 2018 par les inspecteurs sociaux, visés dans le décret du 5 février 1998 relatif à la surveillance et au contrôle des législations relatives à la politique de l'emploi, un

courrier d'avertissement, auquel est joint le rapport de l'inspection, est adressé à la partie requérante, le 6 février 2019. Ce courrier est libellé comme il suit:

« 1° Non-respect de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, du décret précité qui dispose que "Sont compris dans le champ d'application du présent décret les employeurs du secteur non marchand, (...). Par secteur non marchand, l'on entend le secteur des activités qui, à la fois : 1° ont une utilité publique; (...)"

Il ressort de l'analyse des rapports de contrôle précités que le personnel occupé par la partie requérante sur des postes bénéficiant de l'octroi d'une aide APE travaille principalement pour les sociétés suivantes gérées par Monsieur P. : la SCRL FS MDS, la SCRL FR MDS Facilities et la SPRL Librairie Deshormes.

Or, dans les rapports d'exécution rentrés annuellement auprès de l'administration, il est fait état que l'ASBL utilise les subsides APE afin de soutenir une centaine d'ASBL, ce qui est l'objet social premier de cette dernière. C'est également ce qui avait été renseigné dans les différentes demandes de points APE introduites par l'ASBL.

Il s'avère donc que les constats de l'inspection démontrent, *a contrario*, que seules les sociétés visées *supra* où Monsieur P. est président, administrateur délégué ou gérant, bénéficient de cette aide.

On peut, au surplus, craindre l'existence d'une concurrence déloyale face au secteur privé puisque les sociétés concurrentes aux sociétés susvisées, qui développent les mêmes activités (titres services, entretien espaces verts, nettoyage de vitres et de chantiers, etc.) ne bénéficient pas de personnel APE subsidié pour développer leur propre activité.

2° Non-respect de l'article 3, § 2, 6°, du décret précité qui stipule que : "Sont exclus du champ d'application : les employeurs qui ne disposent pas des autorisations, du matériel et des locaux nécessaires au bon déroulement des activités".

Il ressort de l'analyse du rapport de contrôle précité qu'aucun rapport des pompiers n'a été transmis à l'inspection.

3° Risque de non-respect de l'article 28 du décret précité qui stipule que : "Les travailleurs exécutent leurs prestations sous l'autorité de l'employeur qui les occupe et les rémunère".

Il a été constaté que l'ensemble du personnel APE ne travaille pas exclusivement sous l'autorité de l'ASBL ESEM, employeur qui l'occupe et le rémunère.

Il en est ainsi pour les travailleurs suivants : [s'ensuivent les noms et prénoms de huit personnes].

Sur ce point, et pour plus de détails, il est renvoyé au rapport susvisé en ses pages 13 et suivantes.

4° Non-respect de l'article 3, 1° et 2° de l'Arrêté du Gouvernement wallon précité qui stipule que : "La demande visée à l'article 2, alinéa 1^{er}, contient, notamment, selon le type d'employeur : 1° l'objectif visé, les moyens humains, matériels et financiers à y affecter par l'employeur ainsi que le calendrier d'exécution des activités; 2° le nombre et la fonction des demandeurs d'emploi inoccupés à engager (...)"

Il ressort de l'analyse des contrôles précités que les fonctions et affectations du personnel bénéficiant d'un subside APE ne correspondent jamais totalement au contenu des demandes de subsides et aux fonctions octroyées sur base de ces demandes.

Pour plus de détails sur le non-respect de cette disposition, il est renvoyé aux pages 13 et suivantes du rapport d'inspection qui énumère les constats relatifs à l'occupation des différents postes APE sur les décisions NM 2963/00, NM 2963/03, NM 2963/07 et NM 2963/08 ».

3. Par un courrier du 22 février 2019, la partie requérante sollicite une audition et communique ses moyens de défense. Elle est entendue par la

Commission Interministérielle le 13 mars 2019, laquelle rend un avis le même jour (avis contenu dans le procès-verbal du 13 mars 2019 relatif au dossier NM 2963).

L'avis de la Commission mentionne ce qui suit :

« Sur base de l'audition de ce jour et des éléments repris dans les différents documents visés *supra*, un consensus est marqué entre les membres de la CIM présents quant à l'avis à rendre sur le dossier ESEM, à savoir le retrait des décisions APE avec récupération depuis l'inspection précédente (RIS du 12 mars 2012) dans les proportions proposées par les services de l'Inspection sociale.

La Commission met en exergue que les moyens avancés par l'employeur ne permettent pas de lever les griefs qui lui sont reprochés ».

4. Le 17 mai 2019, la partie adverse prend un arrêté ministériel de sanction à l'encontre de la partie requérante. Cet arrêté lui est notifié le 18 juin 2019. Il s'agit de l'acte attaqué, qui est notamment libellé comme suit:

« Le Vice-Président et Ministre de l'Économie, de l'Industrie, de la Recherche, de l'Innovation, du Numérique, de l'Emploi et de la Formation
[...]

Vu la délibération de la Commission interministérielle contenue dans le procès-verbal décisionnel du 13 mars 2019 relatif au dossier NM 2963 de l'ASBL ESEM.

Considérant que la Commission interministérielle retient principalement que les moyens avancés par l'employeur ne permettent pas de lever les griefs reprochés, confirmés par les [constatations] de l'Inspection;

Que, dès lors, les griefs reprochés sont suffisants à justifier une décision de sanction;

Considérant que le Ministre de tutelle compétent pour le présent dossier est le Ministre ayant l'Emploi dans ses attributions, il n'est dès lors pas nécessaire de demander son avis conformément à l'article 28 de l'Arrêté du Gouvernement wallon précité;

Considérant que le rapport d'exécution rendu par l'ASBL ESEM pour l'exercice 2017 ne détaille à aucun moment les activités mises en œuvre dans le cadre de l'accompagnement des PME (dates, heures, travail spécifique des travailleurs APE, etc.);

Que ce type de rapport est établi de façon unilatérale et ne peut donc permettre de mettre en doute les [constatations] de l'Inspection qui est chargée du contrôle de l'application du décret susmentionné et assermentée pour ce faire;

Considérant que les comptes 2015 de l'ASBL rapportent des montants relatifs à la refacturation des services fournis aux autres sociétés relativement importants, et non, comme le mentionne l'employeur, mineurs ou annexes (cf. page 5 : refacturation MDS 55.023 euros; refacturation MDS facilities 31.188 euros; refacturation La cave des Fagnes : 4.500 euros; soit un total d'environ 90.000 euros);

Considérant qu'il n'est constaté, dans le chef de l'administration, au vu de l'ensemble du dossier, aucun manquement aux principes de respect de la confiance légitime ou du devoir de minutie, le dossier ayant été traité dans son ensemble, conformément à la législation en vigueur;

Considérant que, de manière globale, les moyens avancés par l'employeur ne permettent pas de lever les griefs reprochés et confirmés par les [constatations] de l'Inspection;

Considérant, en conséquence, que l'ASBL ESEM ne respecte pas :

1) l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, du décret du 25 avril 2002 précité, en ce que les activités de l'employeur ne revêtent pas l'utilité publique souhaitée puisque le personnel occupé par l'ASBL ESEM sur des postes bénéficiant de l'octroi d'une aide APE travaille principalement pour les sociétés suivantes gérées par Monsieur P. : la SCRL FS MDS, la SCRL FS MDS Facilities et la SPRL Librairie Deshorme, et non pour la centaine d'ASBL mentionnée par l'ASBL;

2) l'article 28 du décret du 25 avril 2002 précité en ce que les travailleurs n'exécutent pas leurs prestations sous l'autorité de l'employeur qui les occupe et les rémunère;

3) l'article 3, 1^o, de l'Arrêté du Gouvernement wallon précité en ce que les activités mises en œuvre par l'ASBL ESEM ainsi que les tâches de certains travailleurs ne correspondent pas aux demandes de points APE;

4) l'article 3, 2^o, de l'Arrêté du Gouvernement wallon précité en ce que les fonctions demandées et octroyées à l'ASBL ESEM pour les travailleurs APE ne sont pas respectées,

Par ces motifs, arrête :

Article 1^{er}. Conformément à l'article 33, alinéa 1^{er}, 4^o, du décret du 25 avril 2002 relatif aux aides visant à favoriser l'engagement de demandeurs d'emploi inoccupés par les pouvoirs locaux, régionaux et communautaires, par certains employeurs du secteur non marchand, de l'enseignement [et du secteur marchand] :

1^o les 25 points octroyés à l'ASBL ESEM en vertu de la décision ministérielle du 16 janvier 2004 (NM 2963/00), lui sont retirés;

2^o l'ASBL ESEM est tenue de rembourser l'aide versée depuis le 1^{er} avril 2012 pour les postes suivants :

a) 0,25 ETP agent d'intervention, octroyé en vertu de la décision ministérielle du 8 février 2012 (NM 2963/03);

b) 1 ETP conseiller en développement local, octroyé en vertu de la décision ministérielle du 27 mai 2016 (NM 2963/07);

c) 1 ETP puéricultrice et 0,5 ETP employé administratif, octroyés en vertu de la décision ministérielle du 15 juin 2016 (NM 2963/08).

Art. 2. Le Forem est chargé de la récupération de l'aide visée à l'article 1^{er}, 2^o.

Art. 3. Le présent arrêté entre en vigueur à la date de sa notification ».

IV. Débats succincts

L'auditeur rapporteur a examiné le présent recours dans le cadre de la procédure en débats succincts, étant d'avis que le deuxième moyen est fondé en sa première branche.

V. Deuxième moyen, première branche

V.1. Thèses des parties

Le deuxième moyen est pris « de la violation des articles 2 et suivants de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe général de droit qui exige que, à peine d'arbitraire, tout acte administratif repose sur des motifs exacts, pertinents et légalement admissibles et soit exempt d'erreur manifeste d'appréciation, du principe général dit des droits de la défense, de

la charge de la preuve, du principe de minutie, du principe de confiance légitime, du délai raisonnable et de l'excès de pouvoir ».

La partie requérante fait valoir que l'acte attaqué ne répond pas aux arguments apportés par la défense, que, par son comportement, l'administration avait laissé comprendre à la partie requérante que sa situation était en règle, qu'elle n'a pas suivi la procédure telle une administration prudente et diligente et qu'elle a attendu un délai de sept ans entre la connaissance des faits et leur sanction, alors que l'administration est tenue à des obligations de minutie et de légitime confiance, de se comporter telle une administration prudente et diligente et d'agir dans le cadre d'un délai raisonnable.

Dans une première branche, elle soutient que le principe général des droits de la défense veut que l'autorité administrative permette à l'administré de se défendre utilement lorsqu'elle envisage d'adopter une mesure à caractère punitif. Eu égard à l'obligation de motivation formelle, elle souligne que l'administration, bien qu'elle ne doive pas répondre à toutes les objections et argumentations émises par le destinataire de l'acte, doit montrer qu'elle y a eu égard et doit exposer une réponse à ces arguments lorsque les particularités en l'espèce le justifient, ce qui est confirmé par la jurisprudence du Conseil d'État. Elle estime qu'il est indéniable que l'acte attaqué présente un aspect punitif eu égard à la gravité des sanctions adoptées et expose que la partie adverse ne répond pas aux arguments de défense qu'elle a apportés puisque seule une formulation vague et stéréotypée figure dans la motivation de la décision attaquée rédigée de la manière suivante :

« Considérant qu'il n'est constaté, dans le chef de l'administration, au vu de l'ensemble du dossier, aucun manquement aux principes de respect de la confiance légitime ou du devoir de minutie, le dossier ayant été traité dans son ensemble conformément à la législation en vigueur;

Considérant que, de manière globale, les moyens avancés par l'employeur ne permettent pas de lever les griefs reprochés et confirmés par les [constatations] de l'Inspection ».

Elle en tire comme argument que l'acte attaqué n'est pas adéquatement motivé, en ce qu'il ne permet pas de comprendre les motifs pour lesquels les éléments relatifs à sa défense ont été jugés insuffisants pour constater l'absence d'infraction.

Dans sa note d'observations, la partie adverse indique qu'elle a réuni des témoignages de travailleurs dont il résulte que la partie requérante n'occupait pas son personnel pour les fonctions pour lesquelles elle était subventionnée et que l'analyse de ses documents comptables a confirmé ce point de vue. Elle estime que, ce faisant, elle a bien apporté la preuve du grief adressé à la partie requérante. Elle

fait également valoir qu'elle a pu constater que les arguments de défense de la partie requérante ne permettaient pas de lever les griefs reprochés et rappelle avoir résumé ces arguments dans l'acte attaqué.

Elle fait observer, en premier lieu, que cette simple confrontation du raisonnement de l'autorité aux moyens de défense de la partie requérante montre effectivement que ceux-ci ne permettent pas de lever le grief et que le manque de détail quant aux activités mises en œuvre dans le cadre de l'accompagnement des PME (dates, heures, travail spécifique des travailleurs APE, *etc.*) ne venait que conforter le constat d'une utilisation inadéquate des subventions. Elle soutient, en deuxième lieu, que ce grief ne constitue pas un grief distinct et, en troisième lieu, qu'il importe peu que les détails susmentionnés aient été ou non transmis à l'inspection sociale.

V.2. Appréciation

Il ne ressort pas de l'acte attaqué que la partie adverse se serait approprié, en guise de motivation, le rapport du 15 octobre 2018 établi par l'Inspection sociale instituée par le décret du 5 février 1998, précité, ou l'avis de la Commission Interministérielle du 13 mars 2019.

La partie adverse ne peut être suivie lorsqu'elle affirme que l'adhésion au rapport de l'inspection est évidente. Si les conclusions de l'acte attaqué reprennent largement celles dudit rapport, il ne s'en approprie toutefois pas les motifs.

La motivation de l'acte attaqué commence par énoncer les griefs notifiés à la partie requérante le 6 février 2019, les observations que cette dernière a ensuite formulées, dans son courrier du 22 février 2019, et à l'occasion de son audition du 13 mars 2019. Elle reprend la conclusion de la Commission Interministérielle selon laquelle les moyens avancés par la partie requérante « ne permettent pas de lever les griefs reprochés, confirmés par les [constatations] de l'inspection ».

L'arrêté du Gouvernement wallon du 19 décembre 2002 portant exécution du décret du 25 avril 2002 relatif aux aides visant à favoriser l'engagement de demandeurs d'emploi inoccupés par les pouvoirs locaux, régionaux et communautaires, par certains employeurs du secteur non marchand, de l'enseignement et du secteur marchand prévoit, en son article 28, alinéa 2, ce qui suit:

« Au préalable, l'administration adresse à l'employeur un avertissement par lettre recommandée l'invitant à faire part de ses observations et moyens de

défense dans un délai de quinze jours calendrier à dater de la réception de la lettre recommandée.

À sa demande, l'employeur ou son mandataire peut être entendu par la commission dans un délai de trente jours calendrier à dater de la demande ».

La loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs exige que les décisions individuelles soient motivées en la forme. Pour autant, l'administration active n'a pas l'obligation de répondre point par point aux objections soulevées par l'administré. Il faut, mais il suffit, que les motifs de l'acte administratif rencontrent au moins globalement ces objections et indiquent les raisons de droit et de fait qui ont conduit l'autorité à se prononcer dans tel ou tel sens. En d'autres termes, il faut que le demandeur et, en cas de litige, le juge, puissent comprendre, à la lecture de la décision, les motifs pour lesquels les objections n'ont pas été suivies.

Il ressort de la motivation de l'acte attaqué que les observations et moyens de défense formulés par la partie requérante de manière écrite et oralement, en réponse aux griefs qui lui ont été notifiés le 6 février 2019, étaient nombreux, l'acte attaqué les exposant respectivement sous pas moins de 13 et de 11 points différents. Ces arguments sont en lien avec les griefs reprochés à la partie requérante, et - sans qu'il ne soit ici question de prendre position sur leur pertinence - de nature à pouvoir contrecarrer l'un ou plusieurs de ces griefs. Il appartenait dès lors à la partie adverse d'y répondre au moins en partie ou de manière globale mais concrète.

En se limitant à faire état de ce que « de manière globale, les moyens avancés par l'employeur ne permettent pas de lever les griefs reprochés et confirmés par les constatations de l'Inspection », la partie adverse ne rencontre pas cette exigence de motivation formelle puisqu'il n'est pas démontré qu'elle a bien pris en compte l'ensemble de ces observations, ni, le cas échéant, pourquoi elle a décidé de rejeter chacune de ces observations ou l'ensemble de celles-ci. Quant aux motifs repris sous les autres considérants précédent directement l'ultime considérant de l'acte attaqué, ils ne permettent pas de pallier le vice de motivation relatif à l'absence de réponse aux observations et moyens de défense formulés par la partie requérante. L'on n'aperçoit en effet pas de lien entre ceux-ci et les moyens de défense exposés auparavant dans l'acte attaqué.

La partie adverse ne répond pas de manière pertinente à cette branche du moyen, se limitant essentiellement à reproduire une partie substantielle de l'acte attaqué.

Le deuxième moyen, première branche, en ce qu'il est pris de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, est fondé.

Les conclusions du rapport peuvent ainsi être suivies.

VI. Indemnité de procédure

Dans sa requête, la partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 840 euros, à la charge de la partie adverse.

La partie requérante ayant obtenu gain de cause au sens de l'article 30/1, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, il y a lieu de lui accorder une indemnité de procédure. 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}.

L'arrêté du Ministre wallon de l'Emploi du 17 mai 2019, pris en application de l'article 33, alinéa 1^{er}, 4^o, du décret du 25 avril 2002 relatif aux aides visant à favoriser l'engagement de demandeurs d'emploi inoccupés par les pouvoirs locaux, régionaux et communautaires, par certains employeurs du secteur non marchand, de l'enseignement et du secteur marchand retirant à l'ASBL ENTRAIDE ET SOLIDARITÉ ENTRE SAMBRE ET MEUSE, les 25 points « Aides pour l'Emploi (APE) » octroyés par l'arrêté ministériel du 16 janvier 2004 (NM 2963/00) et sollicitant le remboursement de l'aide versée, depuis le 1^{er} avril 2012, pour plusieurs postes (2,75 ETPS), est annulé.

Article 2.

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 vingt-et-un février deux mille vingt, par :

Pascale VANDERNACHT,
Frédéric QUINTIN,

président de chambre,
greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Frédéric QUINTIN.

Pascale VANDERNACHT.