

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LA XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 248.708 du 22 octobre 2020

A. 228.708/XV-4.167

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

ayant élu domicile chez
M^e Éric LEMMENS, avocat,
boulevard de la Sauvenière 68/2
4000 Liège,

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 le 26 juillet 2019, l'association sans but lucratif Perspectives demande l'annulation de « l'arrêté ministériel du 24 mai 2019, [lui refusant] l'octroi d'une aide dans le cadre du décret du 25 avril 2002 (demande de renouvellement NM-20048/01) ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Christian Amelynck, premier auditeur chef de section 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 29 juin 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 20 octobre 2020.

M^{me} Pascale Vandernacht, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Élisabeth Kiehl, *loco* M^e Éric Lemmens, avocat, comparaisant pour la partie requérante, a été entendue en ses observations.

M. Christian Amelynck, premier auditeur chef de section, 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 est une association sans but lucratif qui a pour objet social, au regard de ses statuts, « [...] le développement d'activités sociales, pédagogiques, culturelles et économiques en vue de promouvoir l'emploi ». Ses objectifs consistent notamment à faciliter l'accès à l'emploi pour les travailleurs inoccupés, par la dispense de formations pré-qualifiantes et qualifiantes, d'activités d'intégration socio-professionnelle et de modules d'orientation et de s'adapter à la diversité des publics et des difficultés personnelles, en proposant des formations ajustées à la demande et aux exigences du marché de l'emploi. Elle propose des formations gratuites pour les demandeurs d'emploi de la région liégeoise, et plus particulièrement de Flémalle, où se situe son siège social.

2. La partie requérante a recours au système de l'aide à la promotion de l'emploi (A.P.E.) mis en place par 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, afin, comme elle l'indique dans sa requête, de « financer partiellement un responsable de projets; ce responsable de projets a pour mission particulière de créer de nouveaux outils pédagogiques, plus adaptés à l'évolution des besoins des entreprises et des publics desservis par la requérante via les formations CISP, ILI, PMTIC, FSE et Forem Primo-arrivants ».

Cette aide se concrétise par l'octroi d'un certain nombre de points, dénommés « points A.P.E. ». Chaque point A.P.E. correspond au versement annuel d'une somme d'argent forfaitaire. En 2020, le point A.P.E. équivaut à un montant de 3.140,54 euros.

3. Par un arrêté ministériel du 10 janvier 2017, la partie requérante a obtenu 6 points A.P.E. pour un équivalent temps plein pour une durée de 24 mois dans le cadre du dossier sous rubrique NM 00634/04. Ces points proviennent d'une autre association sans but lucratif, dénommée « La Coupole », et ont fait l'objet d'un transfert à la partie requérante.

4. Par un arrêté ministériel du 2 octobre 2017, la partie requérante se voit à nouveau octroyer la même aide, en raison d'une demande de réaffectation de ses points, en conséquence de la fin du projet auquel étaient liés les points A.P.E. concernés. L'aide est accordée dans le cadre d'un autre dossier sous la rubrique NM 20048/00. Un premier arrêté du 2 octobre 2017 met ainsi fin à l'arrêté du 10 janvier 2017 à sa date d'entrée en vigueur, soit le 18 janvier 2017. Un second arrêté accorde rétroactivement les mêmes 6 points A.P.E., à dater également du 18 janvier 2017.

5. Le 11 décembre 2018, la partie requérante transmet à la partie adverse une demande de renouvellement de l'aide accordée dans le dossier NM 20048. Cette demande de prolongation reçoit le numéro NM 20048/01.

Elle rappelle, à cette occasion, les éléments suivants :

« Depuis 2008, plusieurs opérateurs flémallois du redéploiement économique, de l'emploi et de la formation se sont regroupés au sein d'une structure juridique autonome dénommée La Coupole. Perspectives a participé activement à sa fondation, par exemple en entrant et en argumentant le dossier d'octroi de 12 points APE à la structure, en rédigeant le règlement de travail et en calquant les descriptions de fonction de La Coupole sur celles prévues par la commission paritaire 329.02 Région Wallonne, c'est-à-dire la CP de Perspectives.

Les postes octroyés étaient deux chargés de projets et de missions à temps plein, ayant pour rôle de développer des projets innovants visant l'insertion socioprofessionnelle de demandeurs d'emploi et le redéveloppement économique local, avec un accent particulier pour l'économie sociale.

À partir de 2015, à la suite de l'arrêt du Fonds Social Européen, l'activité de La Coupole s'est ralentie. En 2016, des solutions devaient être trouvées pour pérenniser ces deux emplois. Un seul poste a pu être transféré vers Perspectives.

Perspectives possède une cellule de développements de projets. Les statuts de l'ASBL y font référence, et 1,5 équivalent temps plein y est consacré dans le 1^{er} semestre 2018 : le poste à temps plein étant le poste APE faisant l'objet de la demande de prolongation de la décision et le poste à mi-temps, étant financé sur fonds propres.

La demande de transfert de postes et des 6 points APE de La Coupole vers Perspectives respecte plusieurs principes essentiels en conformité avec la demande initiale d'octroi de la subvention :

- la Commission paritaire de référence reste la CP 329.02 RW;
- la description de fonction reste identique;
- les finalités restent similaires;
- le secteur reste le privé non marchand;
- la localisation géographique reste la même.

Perspectives dispose des ressources pour pérenniser un de ces deux postes :

- ressource humaine : le chargé de projet (H/F), sera encadré par une direction et un collègue direct,
- ressource financière : grâce à son implication régulière et répétée dans des projets européens (ex : Erasmus+, FSE), des projets wallons (ex : appels Forem, ILI) et à des agréments structurels (CISP, PMTIC).

Enfin, durant la première période de transfert des points et du poste APE, les projets Erasmus+ suivants ont pu être menés à bien ou sont en cours :

Développement d'outils pédagogiques innovants, échanges d'expériences entre professionnels de la formation pour adultes et /ou de l'initiation aux nouvelles technologies de différents pays européens

NarSPI (Narrative educational resources for socio-professional inclusion)

Rôle de l'ASBL : coordination de ce projet réunissant 8 partenaires, issus de 8 pays

Objectifs du projet : améliorer la compréhension chez les travailleurs de l'insertion socioprofessionnelle des environnements socioéconomiques les plus pertinents pour leur domaine professionnel, en particulier via une meilleure connaissance des situations psychosociales liées à l'exclusion sociale et professionnelle. Réalisation de ressources éducatives libres (REL).

4CDE (Code, content creation and culture for digital education)

Rôle de l'ASBL : coordination de ce projet réunissant 5 partenaires, issus de 5 pays.

Objectif du projet : Créer deux curricula (pour adultes et étudiants) et des ressources pédagogiques pour l'initiation aux nouvelles technologies. Approche par les arts numériques, l'expression narrative et l'initiation à la programmation.

DSEoOL (Digital storytelling : Europe of our lives)

Rôle de l'ASBL : Partenaire parmi 6 partenaires, issus de 6 pays.

Objectif du projet : Formation au *storytelling* digital et aux outils audiovisuels de manière plus large, par le renforcement de la vision européenne.

Sport ID (Sport for intercultural dialogue)

Rôle de l'ASBL : Partenaire parmi 9 partenaires, issus de 6 pays.

Objectif du projet : Création de ressources pédagogiques utilisables dans le secteur sportif, en vue d'améliorer l'intégration sociale des réfugiés et demandeurs d'asile ».

6. Le 28 janvier 2019, le ministre de tutelle émet un avis défavorable, « faute d'éléments suffisants », quant à la demande de renouvellement de l'aide, sur

la base de l'article 5, § 2, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 décembre 2002 portant exécution du décret du 25 avril 2002, précité.

7. Le 28 mars 2019, les services de la partie adverse rédigent un rapport d'instruction sur la demande, qui est favorable au renouvellement de l'aide accordée. Ce rapport mentionne que « l'employeur réuni[t] toutes les garanties de bonne fin et le travailleur en place effectu[e] bien les tâches décrites dans la demande initiale à partir des bureaux place Émile Vinck à Flémalle ».

8. Le 13 mai 2019, les services de la partie adverse transmettent au ministre le dossier complet de la demande, comprenant un rapport circonstancié ainsi qu'une proposition de décision, conformément à l'article 7 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 décembre 2002, précité. Ce rapport indique que l'administration émet un « avis partiellement favorable jusqu'au 31 décembre 2020 inclus conformément à la note verte du 29 avril 2019 ».

9. Le 24 mai 2019, le ministre adopte un arrêté, qui, en son article 1^{er}, rejette le renouvellement de l'aide.

Il s'agit de l'acte attaqué, qui est motivé comme suit :

« Considérant l'avis défavorable du Ministre de tutelle ayant dans ses attributions la reconversion et le recyclage professionnel, remis en date du 29 janvier 2019, conformément à l'article 5, § 2, de l'arrêté du 19 décembre 2002, précité;

Considérant le rapport circonstancié transmis le 13 mai 2019 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'Économie, de l'Emploi et de la Recherche du Service Public de Wallonie;

Considérant qu'en vertu de l'article 1^{er} du décret du 25 avril 2002, précité, qui dispose que "l'aide est octroyée dans les limites budgétaires spécifiques fixées annuellement dans le décret budgétaire pour chaque catégorie d'employeurs visée aux articles 2 à 4";

Considérant en outre que l'employeur semble désormais être en mesure de prendre en charge le poste sollicité conformément au critère d'évaluation 9° ("les capacités financières des employeurs") de l'article 32, alinéa 4, dudit décret;

Considérant en effet que les valeurs disponibles affiche[nt] 108.532,00 euros en 2018 sur base des comptes disponibles auprès de la BNB ».

10. L'acte attaqué est notifié à la partie requérante par un courrier recommandé daté du 5 juin 2019.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèses des parties

Le 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, du défaut de motivation adéquate, suffisante et légalement admissible, de la violation du principe de bonne administration selon lequel l'autorité doit adopter sa décision en parfaite connaissance de cause, de l'erreur de droit et de fait, de l'erreur manifeste d'appréciation et de la violation de l'article 32, alinéa 4, du décret du 25 avril 2002, précité.

La partie requérante critique l'acte attaqué en ce qu'il repose sur « la considération selon laquelle l'employeur semble désormais en mesure de prendre en charge le poste sollicité conformément au critère d'évaluation 9° de l'article 32, alinéa 4, du décret du 25 avril 2002, au vu de ce que les valeurs disponibles de la requérante affichent 108.532,00 euros sur base des comptes disponibles auprès de la BNB ». Or, selon elle, les capacités financières de l'employeur ne sont pas déterminées par les valeurs disponibles mais bien par référence au résultat comptable de l'association. Elle affirme que, sur base de ce résultat, elle n'est pas en mesure d'assumer la prise en charge du poste sollicité et rappelle la teneur de l'article 32, alinéa 4, du décret du 25 avril 2002, précité.

Elle souligne que s'agissant de la situation financière de l'employeur, le décret désigne la comptabilité générale, et que sur un plan comptable, les valeurs disponibles ne correspondent en rien aux capacités financières d'une association. Elle s'appuie sur un rapport de la Cour des Comptes sur le régime des A.P.E., qui confirmerait cette donnée. Elle en déduit que la partie adverse a statué sur la base de données insuffisantes pour avoir une vue complète de sa situation comptable.

Elle considère, en outre, que la partie adverse a violé l'article 32, alinéa 4, du décret du 25 avril 2002, précité, en donnant une interprétation erronée de la notion de « capacités financières de l'employeur », en la restreignant à ses valeurs disponibles.

Elle estime qu'il s'agit d'une erreur manifeste d'appréciation et que la partie adverse ne pouvait ignorer qu'elle avait présenté des comptes en déficit pendant au moins trois ans, d'autant que le formulaire de demande de subsides impose d'indiquer si l'ASBL requérante a réalisé des bénéfices ou des pertes durant les trois derniers exercices.

Elle fait valoir, enfin, que l'acte attaqué n'est pas motivé de manière adéquate, suffisante, pertinente et légalement admissible, en ce que la partie adverse n'aurait tenu compte que de ses valeurs disponibles pour évaluer ses capacités financières.

La partie adverse rappelle d'abord que le renouvellement des points A.P.E. est, entre autres, subordonné à la nécessité de « vérifier si l'employeur démontre sa capacité de mener à bonne fin les activités de son secteur ainsi que de payer les rémunérations du travailleur et de verser les cotisations sociales y afférentes conformément à l'article 3, § 2, 4°, du décret du 25 avril 2002 ».

Elle observe qu'il n'existe pas une définition précise de la notion de « capacités financières de l'employeur » visée à l'article 32, alinéa 4, 9°, du décret du 25 avril 2002, précité, de telle sorte qu'elle pouvait se fonder sur les valeurs disponibles pour prendre sa décision, et, partant, que celle-ci est adéquatement motivée.

Elle définit les valeurs disponibles comme « l'ensemble des liquidités que l'entreprise peut dégager rapidement afin de régler ses échéances ». Elle estime que disposer d'une trésorerie suffisante témoignant d'une viabilité financière, est une donnée pertinente pour l'analyse requise en la cause. Elle en déduit qu'il n'est pas erroné de fonder une telle décision de non-renouvellement sur la base de la constatation qu'un demandeur dispose d'importantes valeurs disponibles. Elle note enfin qu'elle n'aperçoit pas en quoi la référence aux comptes de résultats serait plus pertinente, en particulier eu égard aux résultats positifs de la partie requérante en 2018 (boni de 12.556,98 euros).

Elle conteste également que l'acte attaqué soit dénué de toute motivation adéquate, suffisante, pertinente et légalement admissible. Elle rappelle en ce sens que l'exigence de motivation formelle vise à permettre au destinataire de comprendre les raisons qui ont mené à la décision, mais que l'administration n'est pas, dans ce cadre, tenue d'explicitier les motifs de ses motifs, pas plus qu'elle n'est obligée de procéder à une motivation négative, écartant tous les éléments qu'elle ne prend pas en compte.

Elle ajoute encore que la seule mention du résultat comptable dans le formulaire de demande de subside A.P.E., n'est qu'une indication, et que d'autres informations sont examinées dans le cadre d'une telle demande. Elle en déduit que cela n'invalide en rien la prise en compte des valeurs disponibles dans l'examen des

capacités financières de l'employeur. Elle considère, en conséquence, qu'elle a, en l'occurrence, pu statuer en pleine connaissance de cause.

Dans son dernier mémoire, elle note que dans son arrêt n° 244.024 du 22 mars 2019, le Conseil d'État a reconnu qu'il était légitime que la subvention A.P.E. ne soit accordée que si son bénéficiaire est en mesure d'assurer la prise en charge de sa quote-part personnelle de la rémunération du travailleur. Or, elle souligne qu'en l'espèce, tel n'était pas le cas. Elle relève que ce n'est pas la même situation qui se présente en l'espèce dès lors que la partie requérante dispose largement, pour sa part, de fonds disponibles pour assumer non seulement la prise en charge de sa quote-part dans la rémunération de son travailleur mais qu'elle est, en outre, capable d'assumer celui-ci sans l'aide de la subvention A.P.E. Ainsi, elle se prévaut des comptes disponibles auprès de la Banque nationale de Belgique qui démontrent, selon elle, que les valeurs disponibles de l'ASBL requérante, pour l'année 2018, sont de 108.532 euros. Elle en déduit que les capacités financières de la partie requérante sont excessives et ne témoignent nullement de difficultés financières handicapantes, justifiant l'octroi d'une aide A.P.E. en cas de recrutement d'un travailleur A.P.E.

IV.2. Appréciation

L'acte attaqué fait une application de l'article 32, alinéa 4, du décret du 25 avril 2002, précité, qui est rédigé comme suit :

- « L'évaluation des décisions est pratiquée, notamment selon les critères suivants :
- 1° l'ancienneté des postes de travail;
 - 2° l'expérience et l'ancienneté contractuelle que les travailleurs ont acquises auprès de l'employeur;
 - 3° la structure en termes de qualifications du personnel;
 - 4° les besoins de sociétés prioritaires, stables et permanents;
 - 5° l'intérêt des activités concernées en fonction des priorités sectorielles;
 - 6° le caractère innovant des projets;
 - 7° la moyenne maximale par secteur des points à attribuer par travailleur déterminée annuellement par le Gouvernement;
 - 8° les activités pour lesquelles des tiers utilisateurs paient une rétribution aux employeurs;
 - 9° les capacités financières des employeurs;
 - 10° les rapports annuels d'exécution de la décision d'octroi;
 - 11° l'organisation d'une formation régulière et continue;
 - 12° la comptabilité régulièrement tenue;
 - 13° le cas échéant, le rapport du réviseur d'entreprise ou d'un expert-comptable ou d'un consultant agréé par la Région wallonne lorsque le chiffre d'affaire, déduction faite des subventions de pouvoirs publics de l'employeur, est d'au

moins 247.893,52 euros ou du collège des commissaires aux comptes lorsque ce chiffre est inférieur à 247.893,52 euros ».

Il résulte de l'acte attaqué que celui-ci est motivé par une évaluation des capacités financière de la partie requérante. En effet, mis à part le renvoi à l'avis défavorable du ministre de tutelle et au rapport circonstancié (partiellement favorable) de l'administration, la motivation consiste en un rappel de l'article 1^{er} du décret du 25 avril 2002, précité, qui dispose que « l'aide est octroyée dans les limites budgétaires spécifiques fixées annuellement dans le décret budgétaire pour chaque catégorie d'employeurs visée aux articles 2 à 4 », ainsi que, en particulier, de deux considérants estimant que « [...] l'employeur semble désormais être en mesure de prendre en charge le poste sollicité conformément au critère d'évaluation 9° ("les capacités financières des employeurs") de l'article 32, alinéa 4 dudit décret; [...] que les valeurs disponibles affiche[nt] 108.532,00 euros en 2018 [...] ».

La notion de capacités financières ne reçoit de définition précise ni dans le décret du 25 avril 2002, précité, ni dans l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 décembre 2002, précité. Les travaux préparatoires du décret du 25 avril 2002 ne sont pas plus diserts sur la question.

Dans son arrêt n° 244.024, précité, le Conseil d'État a jugé que l'examen d'une demande au regard dudit critère, suppose de vérifier que l'employeur démontre sa « capacité financière d'assurer la prise en charge de sa quote-part de la rémunération des travailleurs ».

L'argumentation de la partie adverse démontre qu'il s'agit, selon elle, de vérifier si le demandeur de la subvention A.P.E. est en mesure de prendre seul en charge l'intégralité des coûts liés à l'engagement du travailleur en question.

Les valeurs disponibles constituent une des rubriques de l'actif d'un bilan comptable. Les actifs ne forment qu'une image de la valorisation des ressources qui font partie du patrimoine de l'entité en cause. Le montant de ces actifs n'est pas une indication suffisante de la santé financière globale de l'entité concernée, qui dépend également de l'existence d'un bénéfice durable ou, au contraire, d'un déficit durable dans son chef. Seul un examen plus détaillé de la comptabilité de l'employeur concerné peut permettre d'apprécier ses réelles « capacités financières », au sens de l'article 32, alinéa 4, 9°, du décret du 25 avril 2002, précité.

Dans l'arrêt n° 244.024, précité, la partie adverse n'avait eu égard qu'à l'important déficit de la partie requérante, sans tenir compte du fait que celle-ci

disposait de réserves de trésorerie largement supérieures, lui permettant d'assurer la prise en charge de sa quote-part de la rémunération des travailleurs concernés, ce qui avait justifié l'annulation de l'arrêté ministériel en cause.

Il ressort, en l'espèce, de la demande de renouvellement que les comptes de la partie requérante affichent un léger déficit pour les années 2015 à 2017 (5.283,46 euros en 2015, 7.680,99 euros en 2016 et 8.410,84 euros en 2017). Les comptes de 2018 présentent, quant à eux, un bénéfice de 12.557 euros. Durant cette période, les actifs, dont les valeurs disponibles, sont restés relativement stables (pour 2016 : 301.140 euros dont 99.907 euros de valeurs disponibles; pour 2017 : 281.645 euros dont 108.532 euros de valeurs disponibles et pour 2018 : 317.309 euros dont 109.435 euros de valeurs disponibles).

Les comptes de la partie requérante sont ainsi stables depuis plusieurs années, ce qui implique qu'elle dispose bien des capacités financières pour assurer la prise en charge de sa quote-part de la rémunération des travailleurs, déduction faite du subside A.P.E. perçu. Il ressort également de ses comptes qu'elle doit faire face à des dettes annuelles liées notamment aux rémunérations et aux charges sociales de ses travailleurs qui sont supérieures à ses valeurs disponibles.

Il résulte de l'ensemble de ces éléments que la partie adverse n'a pas correctement apprécié la capacité financière réelle de la partie requérante en tenant compte uniquement de ses valeurs disponibles. Par ailleurs, dès lors qu'elle bénéficie, depuis plusieurs années, d'une subvention A.P.E. et que sa situation comptable n'a pas été profondément modifiée, il appartenait à la partie adverse de motiver de manière spécifique les raisons pour lesquelles elle ne pouvait plus faire droit à la demande de subvention de la partie requérante.

Il s'ensuit que le premier moyen est fondé. Il n'y a pas lieu d'examiner le second moyen qui, même s'il était fondé, ne conduirait pas à une annulation plus étendue.

V. Indemnité de procédure

Dans son dernier mémoire, la partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 700 euros, à la charge de la partie adverse. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

L'arrêté ministériel du 24 mai 2019 refusant à l'association sans but lucratif Perspectives l'octroi d'une aide dans le cadre 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 (demande de renouvellement NM-20048/01) 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 22 octobre 2020, par :

Pascale Vandernacht,
Marc Joassart,
Florence Piret,
Frédéric Quintin,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Frédéric Quintin

Pascale Vandernacht