

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA VI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 250.456 du 28 avril 2021

A. 225.053/VI-21.234

En cause : **l'association sans but lucratif RESANESCO,**
ayant élu domicile chez
M^e Margot CELLI, avocat,
avenue Emile de Mot 19
1000 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée 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 24 avril 2018, l'ASBL ResanESCO demande l'annulation de « l'arrêté ministériel du 6 novembre 2017 de refus de l'octroi d'une aide dans le cadre du décret du 25 avril 2002 à l'ASBL ResanESCO (numéro d'entreprise 0843.871.789) dont le siège social est situé à 5030 Gembloux rue Gustave Masset, 40, et dont le siège principal d'activités est situé à 5030 Gembloux rue Notre Dame, 13, boîte 1 (demande de renouvellement NM-18541/02) ».

II. Procédure

La contribution et le droit visés respectivement aux articles 66, 6^o, et 70 du règlement général de procédure ont été acquittés.

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 à la partie adverse le 23 octobre 2019.

M. Christian Amelynck, premier auditeur chef de section, a rédigé une note le 3 décembre 2019 demandant que soit mise en œuvre la procédure organisée par l'article 14^{quinqies} de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État.

Par une lettre du 6 décembre 2019, le greffe a notifié à la partie adverse que la chambre allait statuer sur l'annulation de l'acte attaqué à moins qu'elle ne demande, dans un délai de quinze jours, à être entendue.

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. Mise en œuvre de la procédure abrégée prévue à l'article 30, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État

L'article 30 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose, en son paragraphe 3, que la section du contentieux administratif peut annuler l'acte ou le règlement si la partie adverse ou celui qui a intérêt au règlement du litige n'introduit aucune demande de poursuite de la procédure dans un délai de trente jours à compter de la notification d'un rapport concluant à l'annulation.

La partie adverse n'a pas sollicité la poursuite de la procédure.

L'auditeur rapporteur a en conséquence demandé la mise en œuvre de l'article 14^{quinqies} du règlement général de procédure.

La partie adverse n'a pas demandé à être entendue.

À la suite de l'arrêt de l'assemblée générale n° 243.249 du 14 décembre 2018, il revient dès lors d'apprécier si les premier et second moyens, première branche, qui ont été considérés comme fondés par le rapport de l'auditeur rapporteur, justifient l'annulation de l'acte attaqué. Dans l'affirmative, celui-ci pourra être annulé

via la procédure abrégée visée à l'article 30, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

IV. Examen des premier et second moyens, première branche

Dans son rapport, Monsieur le premier auditeur chef de section rend compte de son examen dans les termes suivants :

« [...] »

V. Fond

1. Premier moyen, pris “de l’incompétence de l’auteur de l’acte, de l’article 8 de l’arrêté du Gouvernement wallon 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 d’autres dispositions légales, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des principes de bonne administration, particulièrement de minutie et de légitime confiance, de l’intangibilité des situations définitivement acquises, de sécurité juridique, de l’erreur manifeste d’appréciation, de l’erreur de droit, de l’excès de pouvoir”.

a) Requête

La requérante affirme qu’une décision avait déjà été adoptée le 27 juillet 2017 par la Ministre de l’Emploi et de la Formation, laquelle avait marqué son accord sur l’octroi de 11 points pour deux équivalents temps plein A.P.E. pour une durée indéterminée. Elle indique que même si elle ne s’est jamais vue notifier cette décision, cela n’implique ni sa nullité ni son retrait. Elle précise qu’en statuant ainsi le 27 juillet 2017, la partie adverse a épuisé sa compétence de sorte que le nouveau ministre n’était plus compétent pour prendre la décision attaquée. Elle remarque que la décision attaquée ne fait pas mention d’un quelconque retrait de la première décision d’octroi de l’aide et vise uniquement un “rapport circonstancié transmis le 31 juillet 2017 par la Direction de la Protection 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”, rapport postérieur à la première décision et qui ne pouvait faire renaître un quelconque pouvoir de décision dans le chef de la partie adverse. Elle termine en estimant qu’il convenait, afin de respecter les principes de sécurité juridique et de légitime confiance, de lui notifier la décision du 27 juillet 2017 et de lui octroyer, en conséquence, l’aide qui lui avait été initialement accordée jusqu’au 29 avril 2017 et qui avait, par la suite, été renouvelée pour une durée indéterminée par la partie adverse.

b) Réponse

La partie adverse répond que la lettre du 27 juillet 2017, émanant du cabinet de la Ministre, ne figure pas au dossier administratif et demande à ce qu’elle soit produite par la requérante. Elle expose néanmoins déjà ses arguments de réfutation au regard de cette dernière. Elle précise qu’en date du 26 juillet 2017, une motion de méfiance a été déposée à l’égard du gouvernement wallon et qu’elle a été votée le 28 juillet 2017, entraînant la démission du gouvernement. Elle affirme qu’entre ces deux dates, le gouvernement peut être considéré comme étant dans une période critique au cours de laquelle il n’a plus la confiance du parlement et que cette hypothèse peut être assimilée à un gouvernement

démissionnaire. Elle estime qu'à partir du moment où des membres du parlement expriment leur méfiance à l'égard du gouvernement, ce dernier ne peut plus exercer la plénitude de ses attributions et doit uniquement expédier les affaires courantes ou urgentes. Elle considère que la décision du 27 juillet 2017 ne fait partie ni des affaires courantes, ni des affaires urgentes. Elle observe également que cette lettre n'a pas la qualité d'un acte administratif définitif susceptible de recours. Elle la qualifie d'acte préparatoire car il ne permet pas de connaître les raisons de fait et de droit qui ont déterminé le choix de la ministre et énonce, d'ailleurs, que l'administration précisera les modalités d'engagement des travailleurs. Elle juge cette lettre du 27 juillet 2017 tout au plus comme un accord de principe, comme un projet non complet, qui n'aurait d'ailleurs pas pu être notifié en l'état dès qu'il présente des incohérences manifestes avec le rapport de la direction.

c) Réplique

La requérante réplique qu'en date du 27 juillet 2017, le gouvernement disposait bien de la plénitude de ses compétences, de sorte que la Ministre de l'Emploi et de la Formation a parfaitement pu accorder l'octroi de l'aide sollicitée sans excès de pouvoir. Par ailleurs, elle explique que la notion d'affaires courantes recouvre généralement : les affaires relevant de la gestion quotidienne des affaires publiques, les affaires urgentes et les affaires en cours. Elle considère que la décision du 27 juillet 2017 revêt le caractère d'affaires relevant de la gestion quotidienne des affaires publiques ou en tout cas d'affaires en cours, dès lors qu'elle est l'aboutissement d'une demande remontant à mai 2017, soit bien avant le dépôt et le vote d'une motion de méfiance. Enfin, elle observe que cette décision n'est pas un acte préparatoire puisqu'elle modifie expressément sa situation juridique en lui accordant 11 points A.P.E. pour deux équivalents temps plein à durée indéterminée et clôt définitivement la procédure. Elle termine en précisant que la détermination des modalités pratiques d'octroi de l'aide et d'engagement des travailleurs incombe à l'administration alors que la décision de principe d'octroi a déjà été prise par la ministre.

d) Examen

Le 10 mai 2017, la requérante a introduit une demande de renouvellement de l'aide globale octroyée de 11 points (n° de dossier 18541/02).

La requérante a reçu, le 27 juillet 2017, un courrier concernant le dossier n° 18541/02. Dans ce courrier, la ministre de l'Emploi et de la Formation marque son accord sur l'octroi de 11 points pour deux équivalents temps plein A.P.E. pour une durée indéterminée et précise que cette décision d'octroi sera notifiée par son administration dans les meilleurs délais.

Cette décision ne revêt pas la qualité d'acte préparatoire puisqu'elle modifie explicitement la situation juridique de la requérante en lui accordant l'aide sollicitée et clôt ainsi la procédure de renouvellement de l'aide. L'autorité administrative n'a jamais notifié à la requérante l'arrêté ministériel relatif à cet octroi ni les modalités d'engagement des travailleurs, comme prévu pourtant dans le courrier du 27 juillet 2017. Toutefois, cette absence de notification (ainsi du reste que l'omission de l'indication d'une voie de recours) sont des vices de notification qui ne sont pas de nature à affecter la légalité de la décision prise.

Contrairement à ce que soutient la partie adverse dans son mémoire en réponse, la Ministre de l'Emploi et de la Formation était bien compétente pour prendre la décision précitée en date du 27 juillet 2017. En effet, si une motion de méfiance a été déposée à l'égard du gouvernement wallon le 26 juillet 2017, celle-ci n'a été votée que le 28 juillet 2017, date à laquelle le gouvernement a été déclaré

démissionnaire. Le 27 juillet 2017, il disposait donc encore de la plénitude de ses compétences.

Ainsi, lorsque la ministre de l'Emploi et de la Formation a décidé de renouveler l'aide demandée en date du 27 juillet 2017, cette décision a épuisé sa compétence. Partant, à défaut de retrait ou d'annulation de cette décision, son auteur ne peut statuer à nouveau sur la demande. Tel est le cas lorsqu'il ne ressort pas de la décision entreprise que l'autorité a retiré sa première décision. Même s'il fallait admettre qu'en adoptant la seconde décision, elle a eu l'intention de retirer la première, elle devait établir que cette dernière était entachée d'une illégalité justifiant ce retrait. En effet, si l'administration a le pouvoir de retirer un acte individuel générateur de droits, c'est à la double condition que le retrait intervienne dans le délai de recours pour excès de pouvoir et qu'il se fonde sur l'illégalité de l'acte.

Le premier moyen pris de l'incompétence de l'auteur de l'acte est fondé.

2. Second moyen, "pris de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 [précitée], du principe de motivation interne, des principes de bonne administration, en particulier de minutie et de légitime confiance, du principe de sécurité juridique, de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'excès de pouvoir".

a) Requête

Première branche

La requérante relève que la partie adverse a refusé l'octroi de l'aide en dépit d'une part, de l'octroi de cette aide depuis 2014 et d'autre part, de l'adoption, en date du 27 juillet 2017, d'une décision lui accordant 11 points pour deux équivalents temps plein A.P.E. pour une durée indéterminée. Elle observe qu'elle a bénéficié de l'aide visée à l'article 14 du décret du 25 avril 2002 précité du 29 avril 2015 au 29 avril 2017 et du renouvellement de l'aide correspondant à 11 points A.P.E. le 27 juillet 2017. Elle ne s'est pas vue notifier cette décision, à son grand étonnement. Elle constate, qu'en dépit de la poursuite régulière de l'ensemble de la procédure visée aux articles 2 et suivants de l'arrêté du Gouvernement wallon portant exécution du décret du 25 avril 2002 précité, une nouvelle décision a été adoptée par un nouveau ministre en charge de ces matières, le 6 novembre 2017. Elle remarque qu'à aucun moment, la décision attaquée ne fait état des décisions antérieures d'octroi de cette aide, ni même de la décision du 27 juillet 2017 et que cette dernière n'a pas été retirée. Elle expose que les motifs qui auraient amenés la partie adverse à changer d'attitude alors qu'aucun élément nouveau n'était intervenu, ne sont pas indiqués. Elle n'est donc pas en mesure de comprendre ce revirement d'attitude.
[...]

b) Réponse

Première branche

La partie adverse répond que les octrois antérieurs ne font pas naître une situation acquise, sous peine de transformer les octrois à durée déterminée en durée indéterminée et ceux dont elle a bénéficiés, sont tous à durée déterminée. Elle relève qu'elle n'a aucune responsabilité dans la gestion du personnel de la requérante et qu'il ne saurait y avoir de défaut de motivation à l'égard du courrier du 27 juillet 2017, ce dernier n'étant pas un acte définitif.
[...]

c) Réplique

La requérante réplique qu'elle n'a jamais soutenu que dès lors qu'elle avait pu disposer d'aide A.P.E. jusqu'en avril 2017, une telle aide devait nécessairement être reconduite. Elle estime toutefois qu'il s'agit d'un élément à prendre en considération dans l'appréciation de la décision attaquée. Elle juge curieux d'accorder cette aide pendant des années pour ensuite la refuser sur la base de motifs incorrects et supposant une modification de la structure ou des conditions de travail des employés de l'A.S.B.L. alors qu'elle fonctionne de la même manière et dans les mêmes locaux depuis le démarrage de ses activités. Elle constate qu'en juillet 2017, sa demande d'octroi avait été acceptée, ce qui légitimait le maintien des contrats de ses employés. Elle a donc avancé les salaires de ses employés, croyant légitimement que cette aide lui était accordée. Quand au délai de trois mois à respecter pour l'introduction d'une demande de points A.P.E., ce motif ne permet pas de justifier le refus de points A.P.E. et semble avoir été développé pour les besoins de la cause. Elle s'étonne du peu d'éléments fournis par la partie adverse afin de tenter de justifier les motifs incompréhensibles contenus dans la décision attaquée alors que les formules stéréotypées sont exclues.

d) Examen

S'il est vrai qu'une autorité administrative peut changer d'avis, un éventuel revirement d'attitude par rapport à une appréciation antérieure doit être spécialement motivé en la forme.

Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 dont la violation est alléguée dans le moyen, l'acte administratif au sens de l'article 1^{er} de cette loi 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. L'article 3, alinéa 2, de la même loi exige que cette motivation soit adéquate. Pour être adéquate, la motivation en la forme de la décision attaquée doit permettre de comprendre pourquoi, le cas échéant, l'autorité administrative, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, opère un revirement d'attitude. L'indication des raisons pour lesquelles l'autorité, qui a toujours le droit de changer d'avis, se départit d'une précédente appréciation, s'impose tout particulièrement lorsque les attitudes apparemment contradictoires que la même autorité adopte, pour une affaire déterminée, se succèdent dans un délai rapproché, dans un même contexte et que les circonstances de l'affaire n'ont pas évolué de manière significative ni ne font apparaître un élément nouveau levant la contradiction.

Dans sa décision du 27 juillet 2017 précitée, "après examen et sur la base de l'avis de l'administration" la partie adverse a marqué son accord sur l'octroi de l'aide sollicitée dans la demande de renouvellement n° 18541/02. Elle a donc considéré que la requérante rencontrait les exigences du décret du 25 avril 2002 précité. Dès lors que la décision attaquée du 6 novembre 2017 fait suite à la même demande de renouvellement alors que les circonstances de l'affaire n'ont pas changé, il faut considérer qu'il y a bien eu un revirement d'attitude de la part de l'autorité.

Un tel revirement doit faire l'objet d'une motivation circonstanciée, de nature à le justifier.

Dès lors que le contexte légal n'a pas changé, qu'il s'agit de la même demande de renouvellement et qu'aucun élément nouveau ne peut être constaté, il incombait à l'autorité d'expliquer en quoi l'appréciation portée en juillet 2017 procédait d'une erreur. A la lecture de l'acte attaqué, il n'apparaît pas que la partie adverse a procédé à une telle démonstration.

Il s'en déduit que le second moyen est fondé en sa première branche ».

La partie adverse n'a pas demandé la poursuite de la procédure dans le délai imparti et s'est abstenue de déposer un dernier mémoire pour contester le point de vue développé dans le rapport de l'auditeur. Elle n'a pas non plus demandé à être entendue.

Au vu de ces éléments, il y a lieu de se rallier à la position exposée dans le rapport de l'auditeur rapporteur.

Le premier moyen et le second, en sa première branche, sont fondés. Ils justifient l'annulation de l'acte attaqué en application des articles 30, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État et 14^{quinties} du règlement général de procédure.

V. Indemnité de procédure et dépens

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. 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 6 novembre 2017 de refus de l'octroi d'une aide dans le cadre du décret du 25 avril 2002 à l'ASBL Resanesco (numéro d'entreprise 0843.871.789) dont le siège social est situé à 5030 Gembloux rue Gustave Masset, 40, et dont le siège principal d'activités est situé à 5030 Gembloux rue Notre Dame, 13, boîte 1 (demande de renouvellement NM-18541/02) » 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 VI^e chambre, le
28 avril 2021 par :

David De Roy,
Nathalie Roba,

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

Le Greffier,

Le Président,

Nathalie Roba

David De Roy