

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA XV^e CHAMBRE
A R R Ê T

n° 251.618 du 27 septembre 2021

A. 229.257/XV-4243

En cause : **l'association sans but lucratif PAYS DES CASTORS**,
ayant élu domicile chez
M^e Philippe HERMAN, avocat,
rue T'Serclaes de Tilly, 49/51
6061 Charleroi,

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 30 septembre 2019, l'association sans but lucratif (ASBL) Pays des Castors demande l'annulation de « l'arrêté du 17 juillet 2019 du 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 décidant 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, du retrait de l'ensemble des points APE qui lui ont été octroyés en application de la décision ministérielle du 11 décembre 2003, ordonnant le remboursement de l'aide versée depuis le 1^{er} janvier 2019 et chargeant le Forem de la récupération de cette aide (sanction —NM 2367) ».

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 20 août 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 21 septembre 2021 et les parties ont été informées qu'elle sera traitée par une chambre composée d'un membre.

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

M^e Stéphane Rixhon, *loco* M^e Philippe Herman, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Laura Delsaux, *loco* M^{es} Michel Kaiser et Emmanuel Gourdin, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs 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, anciennement dénommée « Rangers », est une ASBL qui a pour objet social « [...] de créer et développer, de façon philanthropique, humanitaire et sociale, l'organisation de loisirs sains et éducatifs, la formation, la réinsertion socioprofessionnelle, le tourisme social, l'éducation à l'environnement pour tout public, avec une attention particulière réservée aux personnes handicapées et aux personnes socialement défavorisées, dans le respect de chacun ». Elle est administrée par une personne également chargée de la gestion de deux autres associations appartenant, comme la partie requérante, au « Réseau castors » : l'ASBL « Le refuge » et l'ASBL « Les Castors C.J.J.M. ».

2. Elle a recours au système de l'aide à la promotion de l'emploi (APE) mis en place par le décret du 25 avril 2002, précité. Dans ce cadre, par arrêté ministériel du 11 décembre 2003, elle a obtenu 7 « points APE » (ouvrant le droit à un subventionnement) dans le cadre du dossier référencé NM 02367/00.

3. Les 29 mai, 19 juin et 8 août 2018, la direction de l'inspection sociale du département de l'inspection du service public de Wallonie Économie, Emploi, Recherche, procède à plusieurs contrôles et visites auprès de la partie requérante.

4. Le 24 août 2018, la direction générale du contrôle des lois sociales entend le président de la partie requérante.

5. Le 26 octobre 2018, ce dernier est à nouveau entendu, en sa qualité de « chargé de la gestion journalière » de plusieurs ASBL, dont la partie requérante.

6. Le 8 novembre 2018, la direction générale du contrôle des lois sociales dresse un procès-verbal à l'encontre de la partie requérante dans lequel plusieurs infractions concernant différents travailleurs sont constatées.

7. Le 30 novembre 2018, la direction de l'inspection sociale, dresse un rapport de contrôle (référéncé 2018/01818) relatif à la décision APE NM 2367 qui constate plusieurs manquements au cadre légal établi par le décret du 25 avril 2002, précité. Elle décide d'émettre un avis défavorable au projet et demande un renvoi devant la commission interministérielle (CIM).

8. Le 30 novembre 2018, la direction de l'inspection sociale adresse à la partie requérante un avertissement l'informant des manquements constatés et l'invitant à fournir les preuves des mesures prises afin de régulariser sa situation.

9. Le 28 janvier 2019, la direction de la promotion de l'emploi envoie un courrier d'avertissement à la partie requérante concernant le dossier NM 2367. Cette dernière est informée des manquements constatés à la suite des contrôles effectués, d'un risque de sanction, et de la possibilité d'être entendue par la CIM. Elle est invitée à faire part de ses observations et moyens de défense dans un délai de quinze jours.

10. Le 12 février 2019, le conseil de la partie requérante fait part de ses observations et moyens de défense à la direction de la promotion de l'emploi. Il l'informe de ce que sa cliente souhaite être entendue.

11. Le 20 février 2019, la CIM se réunit au sujet notamment du dossier de la partie requérante et entend cette dernière en présence de son avocat. Elle émet l'avis qu'il convient de procéder au retrait de la totalité des points APE, avec récupération de l'aide versée depuis janvier 2019.

12. Le 13 mai 2019, une demande d'avis est sollicitée du ministre de l'Environnement, de la Transition écologique, de l'Aménagement du territoire, des Travaux publics, de la mobilité, des Transports, du Bien-être animal et des Zonings afin de permettre au ministre compétent de prendre une éventuelle sanction.

13. Le 11 juillet 2019, une proposition d'arrêté ministériel de sanction est adressée au ministre de l'Économie, de l'Industrie, de la Recherche, de l'Innovation, du Numérique, de l'Emploi et de la Formation.

14. Le 17 juillet 2019, un arrêté ministériel sanctionne la partie requérante en application du décret du 25 avril 2002, précité, en lui retirant l'ensemble des points octroyés par la décision ministérielle du 11 décembre 2003 et en exigeant le remboursement des aides versées en vertu de celle-ci depuis le 1^{er} janvier 2019.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Quatrième moyen (nouveau)

IV.1. Thèses des parties

Le quatrième moyen, soulevé dans le mémoire en réplique, est pris de la violation des articles 25, 5°, 26 et 33 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, de l'article 28 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 décembre 2002 portant exécution du décret du 25 avril 2002, précité, et du principe des droits de la défense.

Dans une première branche, la partie requérante relève l'absence de l'un des membres lors de son audition par la commission interministérielle (CIM) du 20 février 2019. Elle soutient que l'article 33 du décret du 25 avril 2002, précité, établit des sanctions administratives en cas de non-respect des obligations édictées par ou en vertu dudit décret, de telle sorte que le principe du respect des droits de la défense s'applique. Elle précise qu'en vertu de ce principe seules les personnes qui

étaient présentes lors d'une audition peuvent participer à la délibération sur la sanction. Elle constate qu'il ressort du procès-verbal de la CIM du 20 février 2019 que l'un des membres a participé à la proposition de sanction sans avoir assisté à son audition.

Dans sa demande de poursuite de la procédure valant dernier mémoire, la partie adverse se réfère à la sagesse du Conseil d'État.

IV.2. Appréciation

Le principe des droits de la défense s'applique aux procédures juridictionnelles ou quasi juridictionnelles, dans les procédures disciplinaires dans le contentieux de la fonction publique ou lorsque l'acte attaqué s'apparente à une sanction. Ce principe qui accorde à toute personne qui risque de se voir infliger une sanction administrative la faculté de se défendre utilement et librement contre les reproches qui lui sont faits, implique, notamment, qu'elle ait eu la possibilité de consulter l'ensemble du dossier sur la base duquel l'autorité s'est fondée pour lui adresser ces reproches et envisager de prendre à son égard cette sanction. Il revêt un caractère d'ordre public et doit donc, le cas échéant, être soulevé d'office et il prescrit que seules les personnes qui étaient présentes lors de l'audition peuvent participer à la délibération sur le prononcé d'une éventuelle sanction.

L'article 33 du décret du 25 avril 2002, précité, qui sert de fondement à l'acte attaqué, est inséré dans le chapitre VI de ce décret intitulé « Contrôle et sanction ».

Les travaux préparatoires de ce décret précisent ce qui suit à propos de cette disposition (*Doc. Parl. w.*, session 2001-2002, n° 289-1, p. 19, commentaire des articles) :

« Cet article fixe les différents types de sanctions en cas de non-respect des dispositions du décret en projet.

[...]

Le Gouvernement entend, dans le respect des règles édictées par les articles 57 et 58 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État, moduler les sanctions par rapport à la gravité des infractions aux règles édictées par ou en vertu du décret en projet.

Ainsi, il serait disproportionné d'annuler une décision d'octroi et de demander le remboursement des subventions pour sanctionner une légère diminution du volume global de l'emploi; ce qui aurait pour effet d'entraîner la mise en liquidation d'un organisme et le licenciement des travailleurs.

Ne pas moduler les sanctions reviendrait à ne pas prendre de décisions d'annulation de l'aide et de remboursement de l'indu.

Il appartiendra au Gouvernement de déterminer souverainement les procédures relatives aux sanctions et ce, en tenant compte du degré de gravité du non-respect d'obligations édictées par ou en vertu du décret en projet ».

L'article 28 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 décembre 2002 portant exécution du décret du 25 avril 2002, précité, dispose comme suit :

« Le Ministre peut, sur proposition de la Commission et sur avis du ou des Ministre(s) compétent(s), concernés prendre une des sanctions visées à l'article 33 du décret.

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 décision du Ministre est notifiée par l'administration au Ministre compétent, à l'administration centrale du Forem et à l'employeur ».

Il résulte de ces dispositions décrétales et réglementaires et de leurs commentaires que l'article 33 établit des sanctions administratives en cas de non-respect des obligations édictées par ou en vertu du décret, de sorte que le principe du respect des droits de la défense est applicable. Ce principe implique que seules les personnes qui étaient présentes lors de l'audition peuvent participer à la délibération sur la sanction.

En l'espèce, à la suite du courrier d'avertissement du 28 janvier 2019, la partie requérante a transmis, le 12 février 2019, ses observations à la partie adverse et a demandé à être entendue par la CIM. Le 20 février 2019, cette commission s'est réunie et a procédé à l'analyse de quatre dossiers, dans l'ordre suivant : NM 19194 La patrouille des castors, NM 2715-NM 10275 Castor CJJM, NM 2723 La maison des jeunes les castors et NM 2367 Les Rangers. Il résulte du procès-verbal de cette réunion, que l'un des membres a quitté la réunion à 12 heures et qu'il n'a pas pu assister à l'audition relative aux deux derniers dossiers mais au vu des éléments fournis, et vu que l'employeur n'a pas apporté d'éléments neufs sur le dossier, il choisit d'émettre un vote similaire à celui des deux premiers dossiers, à savoir le retrait de la totalité des points APE avec récupération de l'aide versée depuis janvier. Il en résulte que ce membre a participé à la proposition de sanction sans avoir participé à l'audition de la partie requérante au cours de laquelle cette dernière a été entendue en ses moyens de défense. La circonstance que la partie requérante n'a pas fourni d'éléments neufs sur le dossier avant l'audition ne présage en rien de ce qu'elle pourrait faire valoir lors de son audition.

Même si la CIM ne rend qu'un avis au ministre de l'Emploi, qui est seul compétent pour prendre une sanction, il s'agit de l'organe qui est chargé de procéder à l'audition et le principe des droits de la défense impose que seules les personnes

qui étaient présentes lors de cette audition sont autorisées à participer à la délibération sur l'avis proposant la sanction administrative.

Le quatrième moyen est fondé en sa première branche en tant qu'il est pris de la violation du principe général des droits de la défense.

V. Indemnité de procédure

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 17 juillet 2019 retirant à l'association sans but lucratif Pays des Castors l'ensemble des points octroyés par la décision ministérielle du 11 décembre 2003, et exigeant le remboursement des aides versées en vertu de celle-ci depuis le 1^{er} janvier 2019, 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 27 septembre 2021, par :

Marc Joassart,
Caroline Hugé,

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

Le Greffier,

Le Président,

Caroline Hugé

Marc Joassart