CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XV^e^ CHAMBRE

A R R Ê T

n^o^ 255.487 du 13 janvier 2023

A. 229.314/XV-4252

En cause : **l'association sans but lucratif IFAPME DE LIÈGE-HUY-WAREMME**,

ayant élu domicile chez
M^e^ Jean-Marc RIGAUX, avocat,
boulevard d'Avroy 270
4000 Liège,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^es^ Sébastien DEPRÉ
et Charles-Henri de LA VALLÉE POUSSIN, avocats,
place Eugène Flagey 7
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 8 octobre 2019, l'association sans but lucratif IFAPME de Liège-Huy-Waremme demande l'annulation de « la décision de la partie adverse, du 9 août 2019, [lui] imposant unilatéralement le remboursement d'une somme de 96.525 euros, communiquée au plus tôt le 12 août 2019 ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^me^ Muriel Vanderhelst, auditeur 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 31 mai 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 6 septembre 2022 et les parties ont été informées qu'elle sera traitée par une chambre composée d'un membre.

M^me^ Élisabeth Willemart, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e^ Jean-Marc Rigaux, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Sébastien Depré, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^me^ Muriel Vanderhelst, auditeur, a été entendue 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. Le 5 juin 2007, la partie requérante est agréée une première fois en tant qu'« opérateur de formation agréé », sur la base du décret du 19 décembre 2002 relatif aux chèques-formation à la création d'entreprise (ci-après : « le décret du 19 décembre 2002 »).

Son agrément est renouvelé à plusieurs reprises pour trois ans, sur la même base, le 29 décembre 2010, le 10 décembre 2013 (à partir du 5 juin 2013) et le 17 mai 2016 (à partir du 5 juin 2016).

Le 8 juin 2016, elle introduit une demande d'agrément complémentaire pour sept formations supplémentaires. La partie adverse indique que cette demande a fait l'objet d'un avis favorable mais n'a jamais abouti à une décision formelle.

2. Dans le courant de l'année 2016, la partie requérante fait l'objet d'un contrôle par la Direction de l'inspection sociale. Plusieurs visites de contrôle ont lieu entre les mois de février et juin 2016 et un rapport est établi le 21 juin 2016, lequel conclut comme suit :

« De ce que nous avons pu constater, l'organisation et la gestion du système de chèques création au sein de l'IFAPME sont correctes. Cependant, le contrôle a

mis en évidence que l'essentiel des formations données dans ce cadre ne sont pas agréées. Elles relèvent de la formation continue. Nous avons examiné toutes les factures établies par l'IFAPME pour 2014 et 2015 et nous avons relevé dans le tableau ci-joint tous les intitulés non repris dans l'aménagement. Pour 2014, le nombre de chèques rejetés est de 5.005 et pour 2015, il atteint 6.509, soit un total de 11.514 chèques. Ce qui représente un montant à rembourser de 115.140 € ».

3. Par un courrier du 12 mars 2018, la partie adverse fait état de ce rapport auprès de la partie requérante. Elle précise que l'article 13 de la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes (ci-après : « la loi du 16 mai 2003 ») prévoit que le bénéficiaire de la subvention est tenu de rembourser sans délai le montant de la subvention lorsqu'il n'en respecte pas les conditions d'octroi ou lorsqu'il ne l'utilise pas aux fins pour lesquelles elle est accordée ou lorsqu'il fait obstacle au contrôle de l'emploi des fonds attribués. Elle en déduit que cet article lui donne le droit de réclamer le paiement de l'indu, chiffré en l'occurrence à 115.140 euros par le rapport précité. Elle invite la partie requérante à faire part de ses moyens de défense pour le 26 mars 2018 au plus tard.

4. Le 23 mars 2018, la partie requérante adresse un courrier à la partie adverse dans lequel elle invoque essentiellement sa bonne gestion et sa conviction que le mode de fonctionnement utilisé n'était pas contesté par les services de la partie adverse puisqu'aucune opposition ne lui avait été faite jusqu'à l'inspection en 2016.

5. Le 9 avril 2018, la partie adverse confirme son intention de poursuivre le remboursement des sommes équivalant aux chèques utilisés en paiement de formations non agréées, indépendamment de la qualité des formations qui n'est pas remise en cause.

6. À la demande de la partie requérante, une réunion est organisée le 15 mai 2018.

Un procès-verbal est dressé par la partie adverse et soumis à la partie requérante pour observations.

7. Par un courriel du 11 juillet 2018, la partie requérante fait valoir ce qui suit auprès de la partie adverse :

« […]

Nous revenons vers vous suite à notre rencontre du 15 mai 2018 en vos bureaux et aux emails échangés depuis lors.

Comme demandé, nous avons analysé le tableau reçu ce 15 mai.

Nous avons l'équivalent de 2 classeurs rassemblant les pièces requises, à savoir, pour chaque personne concernée, la facture, la liste de présence et le lien avec l'agrément 2013-2016. Ce dossier est comme attendu, volumineux.

Comme convenu avec ma collègue, […], nous viendrons vous les déposer à votre meilleure convenance et attendons que vous nous fixiez sur la date de cette rencontre.

Je me permets toutefois de vous signaler que nous serons en congé du 19/7 au 14/8.

Voici déjà les éléments qu'il nous semble important d'apporter à ce stade.

Nous pouvons classer les informations reprises dans le tableau en 3 catégories.

1. Les formations purement techniques (massage, zythologie, réalisateur audiovisuel, …)

Concernant ces formations, qui représentent 36.162,5 € en 2014 et 28.425 € en 2015, et conformément à nos discussions du 15 mai, nous ne contestons pas la décision de votre administration.

2. Les formations des porteurs du projet à l'étude personnelle, commerciale ou financière de son projet

Ces formations représentent 48.587,5 € pour les 2 années. Comme vous le verrez dans notre dossier, ces formations ont subi un changement de titre par rapport à l'agrément mais peuvent être directement rattachées à celui-ci.

3. Les formations non agrées en 2013-2016

Ces formations, pour un montant total de 31.937,5 € pour les 2 années, sont également des formations d'ordre personnel, commercial ou financier, directement utiles au porteur de projet dans l'étude de celui-ci. Si elles n'ont pas fait l'objet d'une demande d'agréement complémentaire, nous vous rappelons que ce n'est en aucun cas pour échapper au contrôle de l'administration mais parce que notre fonctionnement, expliqué à la commission chèque en 2011 et d'application pour l'agrément 2010-2013 n'a jamais fait l'objet d'une interpellation de vos services.
Nous avons donc poursuivi notre manière de fonctionner de bonne foi.

Depuis, certaines d'entre elles ont été soumises à l'agrément et validé par vos services. Le lien direct avec l'agrément 2013-2016 ne peut être fait. Toutefois, les thématiques abordées dans ces formations relèvent également d'une approche personnelle, commerciale, juridique ou financière utile au porteur de projet ».

8. Le 9 août 2019, la partie adverse adresse un courrier rédigé comme suit à la partie requérante :

« Madame, Monsieur,

L'administration vous a informé par son courrier du 12 mars 2018 des résultats de contrôles effectués par les services de l'inspection sociale auprès de votre structure. Par le même courrier, elle vous a invité à lui faire part de vos moyens de défense.

Le 27 juin 2018, après plusieurs échanges entre vos services et l'administration, à votre demande, l'administration vous a reçu, accompagné de Madame [F.D.], conseillère en formation auprès de I'IFAPME de Liège-Huy-Waremme.

Le 11 juillet 2018, l'administration a reçu par courriel vos moyens de défenses et les a examinés.

Il ressort de cet examen que l'IFAPME de Liège-Huy-Waremme a :

1. organisé les formations purement techniques notamment, les formations de massage, zythologie, réalisateur [audiovisuel].

   Ces formations n'ont pas été agréées. Elles ont été couvertes par les chèques à hauteur de 36.162,5 euros en 2014 et 28.425 euros en 2015 soit un montant total de 64.587,05 euros.

2. modifié certains intitulés de formation agréées sans en avertir l'administration. Ces formations ont été couvertes par les chèques à hauteur de 48.587,5 euros.

3. organisé les formations non agréées, d'ordre personnel, commercial et financier en 2013-2016 couvertes par les chèques représentant une valeur de 31.937,5 euros.

Les pratiques utilisées par votre structure contreviennent aux prescrits du décret du 19 décembre 2002 relatif [aux chèques-formation à la création d'entreprise] et de son arrêté d'exécution du 13 juin 2003.

En effet, comme rappelé lors de la réunion du 27 juin 2017, l'arrêté ministériel d'agrément constitue le seul document autorisant l'opérateur de formation à organiser les formations précises, sur base d'un volume horaire bien déterminé et pour un public bien ciblé.

Aucune formation non reprise dans l'arrêté d'agrément ou de renouvellement d'agrément ne peut faire l'objet d'une couverture par les chèques.

En outre, le dispositif ne finance pas les formations qui permettent l'acquisition des connaissances et compétences spécifiques au métier exercé par le porteur de projets. Les formations de masseurs, de zythologues ou de [réalisateurs audiovisuels] ne sont pas éligible[s].

En application de la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes, l'administration invite I'IFAPME de Liège-Huy-Waremme [à] rembourser à la RW la somme de 96.525 euros représentant les formations reprises aux points 1 et 3 ci-dessus.

Je vous informe également par ce courrier que la Direction de la formation professionnelle va envoyer par la même occasion un bordereau d'ordre de recette au Receveur de la RW pour la récupération de l'indu ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

9. Le 12 septembre 2019, une nouvelle réunion a lieu entre les parties, à l'issue de laquelle la partie requérante adresse un courriel en date du 17 septembre 2019, lequel est rédigé comme suit :

« […]

Suite à notre rencontre du 12 septembre dernier, je vous fais parvenir, comme demandé, les rapports d'activités 2013 et 2014. Vous verrez qu'il y est fait mention, dans le respect du canevas fourni, des codes CEDEFOP.
À côté des rapports annuels, les demandes de renouvellement d'agrément comportaient de manière encore plus explicite les formations dispensées durant les 6 derniers mois. Sur cette période, vous trouverez la demande faite en mars 2013, avec les intitulés des formations (p. 9), dispensées entre juillet et décembre 2012.

Concernant la commission de 2011, je n'ai pas remis la main sur l'ordre du jour mais ai toutefois joint le courriel envoyé par Madame [N.] (à l'époque conseillère en création), pour suivi de cette rencontre. Vous verrez dans les pièces jointes de ce mail qu'une fiche pour formation en massage facial, par exemple, avait été déposée.

Nous avons également évoqué les montants mentionnés dans votre courrier d'août 2019 (repris dans mon courrier de juillet 2018), qui ont été revérifiés plus en détail. Certains montants réclamés n'ont pas fait l'objet d'un paiement par chèque création. Voici donc les montants auxquels nous arrivons :
- Formations techniques : 35.600 € en 2014 et 27.862,5 € en 2015, contre 36.162,5 € et 28.425 € annoncés;
- Formations pour créateurs avec changement de titre : 47.1887,5 € [*sic*] contre 48.587,5 € annoncés;
- Formations transversales (économique, juridique et numérique, …) : 30.262,5 € (17.850 € en 2014 et 12.412,5 € en 2015) contre 31.937,5 € ».

10. Le 14 octobre 2019, la partie adverse répond ce qui suit à la partie requérante :

« Monsieur le Directeur général,

En réaction au courrier de récupération que mes services vous ont envoyé le 9 août 2019 et à votre demande, une entrevue a été organisée dans nos locaux le 12 septembre dernier.

Celle-ci a permis à Mesdames [Fr. D.] et [S. N.] de nous faire part de leur point de vue sur les faits constatés par les services de l'Inspection sociale et sur le montant des indus réclamés par l'administration.

Cette rencontre nous a également permis de recadrer les faits en rappelant les règles en vigueur à l'époque de l'ancien dispositif chèques création.

Nous avons convenu avec vous d'un délai de quelques semaines pour nous permettre de recouper les informations contenues dans le rapport de contrôle de l'inspection sociale et vos arguments apportés ce jour-là.

Le constat de l'utilisation de chèques création pour des formations non agréées pour votre structure est le principal grief souligné dans le rapport de contrôle de l'inspection sociale. Ce constat n'est remis en cause par personne.

Après vérification en interne de l'historique du dossier, nous ne voyons aucun élément susceptible de nous permettre de revoir notre position, à l'exception des corrections évoquées ci-après.

Dès lors, nous vous informons que nous maintenons notre décision envoyée par courrier en date du 9 août 2019. Toutefois, les montants dus sont corrigés sur base de votre courriel envoyé le 17 septembre 2019, à savoir :
- pour les formations purement techniques (massage, zythologie, réalisateur [audiovisuel]) qui n'ont pas été agréés : 35.600 euros en 2014 et 27.862,5 euros en 2015, soit un montant total de 63.462,5 euros.
- pour les formations d'ordre personnel, commercial et financier non agréées : 30.262,5 euros.

En conclusion, la somme de votre créance vis-à-vis de la Région wallonne s'élève à 93.725 €.

Nous maintenons notre décision de ne pas vous réclamer le montant de 48.587,50 euros correspondant aux formations dont l'intitulé a été modifié sans accord de l'administration.

Nous précisons également que nous n'envisageons pas de demander un contrôle des subventions reçues dans le cadre de ce dispositif pour les années antérieures à 2015.

Ces informations seront transmises au Receveur général de la Wallonie ».

Le montant à récupérer est, par conséquent, revu et ramené de 96.525,00 euros à 93.725,00 euros.

V. Compétence du Conseil d'État

V.1. Thèses des parties

La partie requérante soutient que le Conseil d'État est compétent pour statuer sur l'acte attaqué en ce que celui-ci ne ferait pas que régler, avec une compétence liée, l'octroi de fonds. Elle se prévaut d'une référence doctrinale et de l'arrêt n° 243.435 du 18 janvier 2019, dont il ressortirait que le Conseil d'État a régulièrement confirmé sa compétence dans le cadre d'octroi (et, par hypothèse, de retrait) de subsides.

La partie adverse objecte que le Conseil d'État est incompétent pour connaître du recours. Elle fait valoir que son objet véritable porte sur des droits subjectifs et se prévaut de l'arrêt n° 233.467 du 14 janvier 2016 dans lequel il a été jugé ce qui suit, dans le domaine spécifique du remboursement d'une prime ou d'une subvention indument perçue :

« La [Région wallonne] ne dispose d'aucun pouvoir d'appréciation pour décider si des subventions dont le bénéficiaire ne respecterait pas les conditions d'octroi ou qu'il n'utiliserait pas aux fins pour lesquelles elles sont accordées doivent ou non être remboursées.

Dès lors, en pareil cas, le pouvoir subsidiant dispose d'un droit subjectif au remboursement des subventions versées. La décision par laquelle il se dit titulaire d'un tel droit ne constitue pas un acte administratif susceptible de recours. En effet, elle ne modifie pas par elle-même la situation juridique de l'ASBL requérante, mais exprime la prétention de la Région wallonne à une créance de sommes dont les cours et tribunaux sont seuls compétents pour examiner le fondement ».

Elle considère que ces enseignements jurisprudentiels peuvent être intégralement transposés en l'espèce. Elle fait observer que l'acte attaqué n'a pas pour objet le retrait de l'agrément de la partie requérante, qu'il ne fait que poursuivre le remboursement d'un montant que celle-ci a indument perçu et que ce remboursement est poursuivi sur la base de la loi du 16 mai 2003 et non sur celle du décret du 19 décembre 2002. Elle ajoute que, s'agissant de cette loi, le Conseil d'État a déjà jugé ce qui suit, dans un arrêt n° 185.270 du 9 juillet 2008 :

« La loi du 16 mai 2003 est entrée en vigueur, pour la Région de Bruxelles-Capitale, le 1er janvier 2006, en application de l'arrêté royal du 18 mars 2004 reportant, en ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale, l'entrée en vigueur de la loi précitée. L'ordonnance organique du 23 février 2006 portant des dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle, entrée en vigueur le 1er janvier 2006, abroge, pour la Région de Bruxelles-Capitale, les lois coordonnées sur la comptabilité de l'État. Ses articles 92 et 94 qui, à l'instar des articles 11 et 13 de la loi du 16 mai 2003, énoncent, en ce qui concerne le contrôle de l'emploi des subventions, des règles analogues à celles prévues par les articles 55 et 57 des lois coordonnées précitées, ne confèrent aucun pouvoir d'appréciation à l'autorité quant au principe et au montant du remboursement des subventions. Singulièrement, selon l'article 94, alinéa 2 de l'ordonnance, le bénéficiaire qui reste en défaut de fournir la justification de l'utilisation des sommes reçues "est tenu au remboursement à concurrence de la partie non justifiée". Il ressort des dispositions précitées que la détermination des droits et obligations du bénéficiaire d'une subvention qui n'en respecte pas les conditions d'octroi découle de l'application de la loi et non de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire par l'autorité administrative. L'objet réel du recours en annulation, qui conteste une décision de demande de remboursement d'une prime à la rénovation, porte sur des droits subjectifs. Le Conseil d'État est incompétent pour en connaître ainsi que des moyens, quels qu'ils soient, invoqués à l'appui de celui-ci ».

Elle observe par ailleurs que la partie requérante a admis, dans son principe, l'existence de la créance de remboursement que la partie adverse détenait à son encontre, s'étant limitée à en discuter le montant et que c'est le montant qu'elle a elle-même calculé qui a finalement été retenu par la partie adverse comme étant le montant final dû. Elle estime que l'attitude de la partie requérante peut être assimilée à une véritable reconnaissance de dette.

Elle conclut que le présent litige porte sur une créance qu'elle détient à l'encontre de la partie requérante et qui est fondée sur la loi du 16 mai 2003, que son

objet est un droit subjectif et que le Conseil d'État est donc incompétent pour en connaitre.

La partie requérante réplique que l'acte attaqué retire l'aide qui avait été octroyée antérieurement et qu'il ne s'agit donc pas d'une décision relative à une réclamation de somme, mais bien d'une décision qui a une incidence sur sa situation juridique. Elle développe son argumentation comme suit :

« Si le courrier avait constitué une simple mise en demeure, il n'aurait pu être considéré comme étant un acte administratif unilatéral mais tel n'est pas le cas;

Le fait que l'acte attaqué porte sur une somme d'argent avec décompte précis n'est pas démonstratif en soi du caractère purement de droits subjectifs du courrier du 9 août 2018;

La meilleure preuve en est que la lecture de la décision invite la requérante à faire valoir "ses moyens de défense" et que ceux-ci ont été examinés;

S'il s'agissait de droits purement subjectifs, l'administration n'aurait pas à examiner les moyens de défense de celui à qui de l'argent est réclamé;

C'est donc bien un acte unilatéral avec une mise en œuvre de l'appréciation de l'administration qui est en jeu dans la décision attaquée;

Le recours n'est non seulement pas irrecevable mais le Conseil d'État est surtout compétent ».

Dans son dernier mémoire, elle répète qu'il y a bien un pouvoir d'appréciation sur le montant « puisque le montant demandant à être remboursé a été modifié par la partie adverse après les explications de la requérante ». Elle ajoute que, sur le principe de la récupération, « il y a bien possibilité d'interprétation et donc d'appréciation également puisqu'il ne s'agit pas, contrairement aux arrêts précités, d'agréer le bénéficiaire pour qu'il puisse, ou non, recevoir sa subvention mais en l'espèce d'agréer a posteriori une formation qui peut ou non disposer d'une subvention ». Elle relève qu'il n'existe pas de liste préétablie qui permettrait simplement à la partie adverse de pouvoir constater que la formation est ou non agréée.

Elle réfute que la partie adverse n'ait fait que constater que la partie requérante satisfait ou non aux conditions légales et réglementaires lui permettant de se prévaloir d'un droit déterminé. Elle estime qu'elle a exercé un pouvoir d'appréciation sur la question de savoir si une formation est ou non éligible.

Elle considère que la situation est différente de celles ayant donné lieu à aux arrêts n° 248.300 du 18 septembre 2020 et n° 233.467 du 14 janvier 2016, dans lesquelles la partie adverse ne disposait d'aucun pouvoir d'appréciation pour décider

si des subventions respectaient les conditions d'octroi. Elle souligne que, même si l'article 13 de la loi du 16 mai 2003 était également appliqué, la législation sur laquelle se fondait l'octroi des subventions n'était pas la même et, dans ce cas, elle ne laissait pas de pouvoir d'appréciation à la partie adverse.

Elle fait valoir que « si l'on applique l'article 13 de la loi du 16 mai 2003, en se bornant à constater une situation objective, il n'y a pas de retrait d'acte et il y a compétence liée », tandis que « si le pouvoir subsidiant interprète les conditions d'octroi de la subvention comme en l'espèce, non seulement il n'y a pas de compétence liée mais, en outre, il agit sur le contenu même de la décision de subsidiation (a-t-on droit à telle subvention, pour quel type de formation ou non?) ».

Selon elle, la partie adverse n'a pas apprécié correctement les faits. Elle dépose « le dossier complet du mécanisme d'agrément, d'octroi de paiement des subventions en pièces complémentaires pour permettre au Conseil d'État une bonne compréhension du mécanisme ».

Elle décrit le processus comme suit. D'abord, la demanderesse introduit une demande d'agrément pour une période de trois ans. Au point 4 de ce document, elle mentionne les domaines de formations passées financées par le chèque CREA (formations en création pure et formations techniques) et les intitulés des dix dernières formations organisées et financées. Au point 6, elle mentionne ses projets de formations pour les trois années à venir, étant entendu que « les formations en création pure sont connues et les intitulés cités », tandis que, « concernant les formations à caractère technique, la requérante ignore encore les formations à ce moment ». Ensuite, la partie adverse octroie l'agrément « pour l'ensemble des formations ». Les formations sont alors organisées. La demanderesse envoie un bordereau, des chèques papier et des factures sur lesquelles figurent les intitulés des formations, avec un courrier d'accompagnement. Enfin, la partie adverse procède au paiement des formations.

Elle en déduit que la partie adverse « connaît l'existence des formations techniques au moment où elle octroie l'agrément mais pas leur intitulé », qu'« au moment où elle doit effectuer le paiement de la subvention, elle a connaissance de l'intitulé de la formation technique » et qu'elle « procède au paiement en connaissance de cause » et que « ce n'est que postérieurement au paiement qu'elle décide de solliciter le remboursement de la subvention ».

Elle conclut qu'« au moment de l'octroi de l'agrément [la partie adverse] ne connaît pas l'intitulé de la formation technique à organiser mais au moment

d’effectuer le paiement, elle connaît l’intitulé de la formation et décide ou non d’accorder la subvention ». Selon elle, « lorsqu’elle décide de retirer postérieurement l’agrément pour ces formations après en avoir eu connaissance préalablement au paiement de la subvention, elle exerce manifestement son pouvoir d’appréciation sur le contenu de la formation ». Elle y voit un retrait d’acte.

Elle affirme que la compétence de la partie adverse n’est pas liée au moment où elle accorde les agréments et les subventions et que cette compétence n’est pas davantage liée si la partie adverse change d’opinion après avoir accordé les subventions, en connaissant leur intitulé.

V.2. Appréciation

Aux termes de l’article 144 de la Constitution, les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux. Ainsi, si l’objet véritable et direct d’un recours en annulation introduit devant le Conseil d’État porte sur une contestation ayant pour objet un droit subjectif, le Conseil d’État n’est pas compétent pour en connaître. Tel sera en particulier le cas si la compétence de l’administration est entièrement liée par la réglementation qui octroie un droit subjectif au requérant.

En l’espèce, il n’est pas contesté que la partie adverse a agi en application de la loi du 16 mai 2003. Le chapitre V de cette loi est intitulé « Dispositions générales en matière de contrôle de l’octroi et de l’emploi des subventions accordées par les communautés et régions ». Ses articles 11, 12 et 13 disposent comme suit :

« Art. 11. – Toute subvention accordée par les communautés et régions énumérées à l’article 2 ou par une personne morale subventionnée directement ou indirectement par une de ces communautés et régions, en ce compris toute avance de fonds récupérable consentie par elles sans intérêt, doit être utilisée aux fins pour lesquelles elle est accordée.

Sauf dans les cas où un décret, une ordonnance ou une disposition réglementaire y pourvoit, toute décision allouant une subvention précise la nature, l’étendue et les modalités de l’utilisation et des justifications à fournir par le bénéficiaire de la subvention.

Tout bénéficiaire d’une subvention doit justifier de l’emploi des sommes reçues, à moins que le décret ou l’ordonnance ne l’en dispense.

Art. 12. – Par le seul fait de l’acceptation de la subvention, le bénéficiaire reconnaît aux communautés et régions énumérées à l’article 2 le droit de faire procéder sur place au contrôle de l’emploi des fonds attribués.

L’organisation et la coordination des contrôles sont réglés par le gouvernement ou par le collège réuni. Ceux-ci font appel notamment, pour ce contrôle, aux inspecteurs des finances.

Art. 13. – Est tenu de rembourser sans délai le montant de la subvention, le bénéficiaire qui :
1° ne respecte pas les conditions d’octroi de la subvention;
2° n’utilise pas la subvention aux fins pour lesquelles elle est accordée;
3° met obstacle au contrôle visé à l’article 12.

Lorsque le bénéficiaire de la subvention reste en défaut de fournir les justifications visées à l’article 11, il est tenu au remboursement à concurrence de la partie non justifiée ».

Les termes mêmes de l’article 13 précité ne laissent aucune place à l’appréciation dans le chef de l’autorité administrative : si les conditions de la subvention ne sont pas respectées, son bénéficiaire est tenu de la rembourser. Aucun pouvoir n’est attribué à l’autorité, ni quant au principe de la récupération ni quant à son montant.

En l’occurrence, l’acte attaqué constate que la partie requérante a organisé des formations purement techniques qui ne sont pas agréées et qu’elle a organisé des formations non agréées, d’ordre personnel, commercial et financier. La partie adverse tire les conséquences qui résultent inéluctablement de ces constats, en application de l’article 13 de la loi du 16 mai 2003, sans pouvoir exercer le moindre pouvoir d’appréciation à cet égard : elle réclame le remboursement des sommes indument versées, correspondant aux formations techniques qui ne sont pas agréées et aux formations non agréées d’ordre personnel, commercial et financier.

L’acte attaqué ne remet pas en cause l’agrément de la partie requérante et ne témoigne pas d’un revirement d’attitude au regard de formations qui auraient initialement été agréées. À cet égard, l’argumentation développée par la partie requérante dans son dernier mémoire ne peut être suivie.

Dans sa demande de renouvellement d’agrément, la partie requérante vise les formations suivantes « pour les thématiques spécifiques Création d’entreprise » : « le Parcours du créateur », « les Mardis de la création », « la semaine du Web », « création de gîtes et chambres d’hôtes », « formation Airbag », étant précisé que « vous trouverez, en annexe, pour les formations ci-dessus, des fiches descriptives selon le canevas requis ».

Elle indique ensuite ce qui suit : « Il se peut parfois que les porteurs de projet inscrits à Formation PME suivent des formations à caractère technique. En fonction du projet et du plan de formation établi, le porteur peut s’inscrire soit à des séminaires transversaux (langues, management, informatique) ou à des formations

techniques (bien-être, construction, décoration, métiers verts, …). Toutes nos formations sont disponibles sur notre site Internet www.formation-continue.be et pour la plupart agréées chèques formation. Pour ces formations, il nous est impossible de vous fournir à la date d'aujourd'hui l'ensemble des fiches formations qui seront suivies. Nous travaillons au cas par cas dans le cadre de l'élaboration d'un plan de formation individualisé avec le porteur de projet ».

Le dossier administratif comporte les fiches descriptives des douze formations suivantes :

1. Mon Business plan, formation pour créateur d'entreprise
2. La semaine du Web
3. Formation Airbag
4. Création de gîtes et chambres d'hôtes
5. Business Model Canevas
6. Devenir indépendant, pourquoi pas moi?
7. Prospection et fidélisation du client
8. La gestion de son entreprise au quotidien
9. La construction d'argumentaires commerciaux
10. Personal branding
11. Calcul de ses marges et de son seuil de rentabilité
12. ABC d'une publicité efficace.

L'arrêté ministériel d'agrément du 17 mai 2016 de la partie requérante en qualité d'opérateur de formation dans le cadre du décret du 19 décembre 2002 prend en considération « la demande de renouvellement d'agrément pour 12 modules de formation introduite par l'opérateur en date du 4 janvier 2016 ». Selon son dispositif, la partie requérante est agréée « pour les formations détaillées dans l'annexe jointe et faisant partie intégrante du présent arrêté ».

L'annexe à l'arrêté ministériel d'agrément du 17 mai 2016 de la partie requérante en qualité d'opérateur de formation dans le cadre du décret du 19 décembre 2002 vise les douze formations suivantes :

	Intitulé de l'activité	Type	Durée
1.	Mon Business Plan, formation pour créateur d'entreprise	Formation en petits groupes	98 h
2.	La semaine du Web	Formation en petits groupes	35 h
3.	Formation Airbag	Formation en petits groupes	14 h
4.	Création de gîtes et chambres d'hôtes	Formation en petits groupes	63 h
5.	Business Model Canvas	Formation en petits groupes	14 h
6.	Devenir indépendant, pourquoi pas moi ?	Formation en petits groupes	39 h
7.	De la prospection à la fidélisation du client	Formation en petits groupes	14 h
8.	La gestion de son entreprise au quotidien	Formation en petits groupes	7 h
9.	La construction d'argumentaires commerciaux	Formation en petits groupes	7 h
10.	Personal branding	Formation en petits groupes	7 h
11.	Calculer ses marges et son seuil de rentabilité	Formation en petits groupes	7 h
12.	ABC d'une publicité efficace	Formation en petits groupes	7 h

Il existe donc bien une liste des formations pour lesquelles la partie requérante est agréée et qui ouvrent le droit à la subvention. L'arrêté ministériel d'agrément constitue le seul document autorisant l'opérateur de formation à organiser les formations précises, sur la base d'un volume horaire déterminé et pour un public ciblé. Aucune formation non reprise dans l'arrêté d'agrément ou de renouvellement d'agrément ne peut faire l'objet d'une couverture par les chèques.

Il résulte de ce qui précède que la requête a pour objet véritable une contestation relative à des droits subjectifs, qui relève des cours et tribunaux en vertu des articles 144 et 145 de la Constitution. La circonstance que l'autorité administrative doit interpréter les critères qui guident son action ou qu'elle est amenée à opérer une qualification juridique ne signifie pas qu'elle exerce de la sorte un pouvoir discrétionnaire et que l'objet du recours soit étranger aux droits subjectifs.

Le Conseil d'État n'est pas compétent pour connaître du présent recours.

VI. Indemnité de procédure et dépens

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros, à la charge de la partie requérante.

Le courrier du 9 août 2019 constituant l'acte attaqué comportait une annexe intitulée « Voies de recours », qui détaillait, entre autres, les modalités d'introduction d'un recours devant le Conseil d'État, devant les juridictions ordinaires ou encore devant le médiateur de la Wallonie et de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

Ni l'acte attaqué ni son annexe n'indiquait expressément la juridiction devant laquelle cet acte pouvait, le cas échéant, être utilement attaqué. Dans cette mesure, il ne peut être considéré que la partie requérante aurait été induite en erreur concernant la voie de recours ouverte. Il ne peut cependant pas davantage être constaté qu'elle en aurait été informée avec précision.

Dans ces circonstances, il convient de mettre les dépens à charge de la partie requérante et de n'octroyer aucune indemnité de procédure, aucune partie n'ayant obtenu gain de cause au sens de l'article 30/1 des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros et la contribution de 20 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XVe chambre, le 13 janvier 2023, par :

Élisabeth Willemart, conseiller d'État, président f.f.,
Frédéric Quintin, greffier.

Le Greffier, Le Président,

Frédéric Quintin Élisabeth Willemart