

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 256.044 du 16 mars 2023

A. 234.474/XV-4844

A. 234.475/XV-4845

En cause : **l'association sans but lucratif
SERVICE VOLONTAIRE INTERNATIONAL
– SOLIDARITÉS JEUNESSE VIETNAM,**
ayant élu domicile chez
M^e Aurélien VANDEBURIE, avocat,
boulevard Bischoffsheim, 33
1000 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Marc UYTENDAELE,
Anne FEYT et Eva LIPPENS, avocats,
rue de la Source, 68
1060 Bruxelles.

I. Objet des requêtes

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 6 septembre 2021, l'association sans but lucratif (ASBL) Service Volontaire International – Solidarités Jeunesse Vietnam demande l'annulation « de l'article 5 de l'arrêté ministériel du 24 juin 2021 (NM 18482/05) adopté par la Vice-Présidente et Ministre de l'Emploi, de la Formation, de la Santé, de l'Action sociale, de l'Égalité des chances et des Droits des femmes d'octroi d'une aide [qu'elle a sollicitée] dans le cadre du décret du 25 avril 2002, notifié par courrier daté du 7 juillet 2021 » (affaire A. 234.474/XV-4844).

Par une requête, introduite, par la voie électronique, le même jour, la même partie requérante demande l'annulation de « l'article 5 de l'arrêté ministériel du 24 juin 2021 (NM 18482/06) adopté par la Vice-Présidente et Ministre de l'Emploi, de la Formation, de la Santé, de l'Action sociale, de l'Égalité des chances et des Droits des femmes d'octroi d'une aide [qu'elle a sollicitée] dans le cadre du

décret du 25 avril 2002, notifié par courrier daté du 7 juillet 2021 » (affaire A. 234.475/XV-4845).

II. Procédure

Les dossiers administratifs ont été déposés.

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 commun aux deux affaires 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 23 janvier 2023, les deux affaires ont été fixées à l'audience du 14 mars 2023.

M^{me} Anne-Françoise Bolly, présidente de chambre, a exposé son rapport.

M^e Sarah Fiaccaprile, *loco* M^e Aurélien Vandeburie, avocate, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Eva Lippens, avocate, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues 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, qui est une association sans but lucratif constituée le 24 août 2009, se présente comme une association de jeunesse pluraliste, libre de tout mouvement ou parti politique, religieux ou philosophique, constituant une branche indépendante de l'organisation non gouvernementale belgo-

vietnamienne « Solidarités Jeunesses Vietnam ». Son objet est de poursuivre des objectifs de nature humanitaire, civique et philanthropique. Elle agit dans le domaine du volontariat international, de l'économie sociale, du tourisme solidaire, du travail avec la jeunesse, de l'éducation au développement, des stages professionnels et des échanges interculturels entre les jeunes européens et entre l'Europe et les autres continents.

2. Le 23 octobre 2014, la partie adverse adopte un arrêté ministériel octroyant à la partie requérante 6 points APE (« aide à la promotion de l'emploi ») pour lui permettre l'engagement de minimum un équivalent temps plein pour un poste de coordinateur, conformément à l'article 14 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. L'aide est octroyée pour 24 mois.

3. Le 27 mars 2017, la partie adverse décide de prolonger de 24 mois la décision du 23 octobre 2014.

4. Le 11 mai 2017, la partie adverse adopte un arrêté ministériel octroyant 3 points APE supplémentaires permettant l'engagement de minimum un équivalent temps plein pour un poste de chargé de mission. L'aide est octroyée pour une durée de 24 mois.

5. Le 17 mars 2019, la partie requérante introduit une demande de renouvellement de l'octroi des points A.P.E. décidé le 27 mars 2017. Le 15 mai 2019, cette demande sera refusée par la partie adverse dans un arrêté ministériel de refus d'octroi d'une aide au motif que « la demande a été introduite au-delà de la date d'expiration de la décision initiale ».

6. Le 8 avril 2019, la partie requérante introduit une demande de renouvellement des points APE octroyés le 11 mai 2017. Le 12 juillet 2019, cette demande est refusée par la partie adverse dans un arrêté ministériel de refus d'octroi d'une aide au motif que « l'employeur n'a pas de siège principal d'activités sur le territoire de la région de langue française ».

7. Le 19 septembre 2019, la partie requérante postule l'annulation de ces deux décisions de refus, par des recours enrôlés sous les numéros A. 229.157/XV-4235 et A. 229.158/XV-4236.

8. Par des décisions du 23 décembre 2020 et du 13 janvier 2021, la partie adverse retire ces décisions de refus.

Par son arrêt n° 249.701 du 2 février 2021, le Conseil d'État décide, en conséquence, qu'il n'y a plus lieu de statuer dans les deux affaires précitées.

9. Le 19 février 2021, le conseil de la partie requérante écrit à la partie adverse pour connaître les suites réservées à sa demande de points APE introduite en mars 2019.

10. Le 4 mars 2021, la partie adverse informe la partie requérante qu'une enquête administrative sera réalisée à son siège social situé à Louvain-la-Neuve.

11. Le 8 mars 2021, l'instructeur de la partie adverse rédige un rapport circonstancié à la suite des demandes de renouvellement. Ce rapport précise notamment ce qui suit :

« L'employeur réunissant désormais toutes les garanties de bonne fin, je remettrai un avis favorable à sa demande de renouvellement et ceci pour 3 points et pour l'engagement de 1 coordinateur social à temps plein (en lieu et place de 1 chargé de mission TP), à partir du 01/03/2021, l'effet rétroactif au 01/08/2019 ne pouvant être accordé pour deux raisons :
- on peut estimer qu'entre cette date et le 31/12/2020, l'employeur ne disposait pas de siège principal d'exploitation sur le territoire de la région wallonne de langue française ».

12. Le 26 mars 2021, la ministre de tutelle remet un avis favorable dans le cadre des dossiers NM-18482/05 et NM-18482/06.

13. Le 24 juin 2021, la partie adverse adopte un nouvel arrêté ministériel relatif aux 6 points APE visant l'engagement d'un coordinateur social pour un équivalent temps plein.

Il s'agit de la décision prise dans l'affaire enrôlée sous le numéro A. 234.474/XV-4844, son article 5 constituant l'acte attaqué.

Son dispositif prévoit ce qu'il suit :

« Article 1^{er}. L'aide visée à l'article 14 du décret du 25 avril 2002 précité est octroyée à l'ASBL Service Volontaire International – Solidarités Jeunesse Vietnam [...], pour une durée déterminée limitée au 31 décembre 2021.

Art. 2. En exécution des dispositions des articles 7, 8 et 9 du décret du 25 avril 2002 précité et conformément à l'article 19 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 décembre 2002 précité, il est octroyé une aide annuelle maximale de 6 points visant à permettre l'engagement de 1 équivalent temps plein (ETP) qui se répartit de la manière suivante :

- 1 ETP coordinateur social.

[...]

Art. 5. L'aide visée à l'article 1^{er} ne peut pas être liquidée pour les prestations réalisées entre le jour qui suit la date d'échéance de la décision NM 18482/01 et le 31 décembre 2020.

Art. 6. Le présent arrêté entre en vigueur le jour qui suit la date d'échéance de la décision NM 18482/01 ».

14. Le 24 juin 2021, la partie adverse adopte également un nouvel arrêté ministériel relatif aux 3 points APE visant l'engagement d'un chargé de mission pour un équivalent temps plein.

Il s'agit de la décision prise dans l'affaire enrôlée sous le numéro A. 234.475/XV-4845, son article 5 constituant l'acte attaqué.

Elle arrête notamment ce qui suit :

« Article 1^{er}. L'aide visée à l'article 14 du décret du 25 avril 2002 précité est octroyée à l'ASBL Service Volontaire International – Solidarités Jeunesse Vietnam [...], pour une durée déterminée limitée au 31 décembre 2021.

Art. 2. En exécution des dispositions des articles 7, 8 et 9 du décret du 25 avril 2002 précité et conformément à l'article 19 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 décembre 2002 précité, il est octroyé une aide annuelle maximale de 3 points visant à permettre l'engagement de 1 équivalent temps plein (ETP) qui se répartit de la manière suivante :

- 1 ETP chargé de mission.

[...]

Art. 5. L'aide visée à l'article 1^{er} ne peut pas être liquidée pour les prestations réalisées entre le jour qui suit la date d'échéance de la décision NM 18482/02 et le 31 décembre 2020.

Art. 6. Le présent arrêté entre en vigueur le jour qui suit la date d'échéance de la décision NM 18482/02 ».

IV. Jonction

Les deux recours, introduits par la même partie requérante contre des décisions prises par la même autorité et fondées sur la même législation, reposent essentiellement sur des moyens similaires.

Dans le souci d'une bonne administration de la justice, il y a lieu de joindre les deux affaires.

V. Recevabilité – Compétence du Conseil d'État

V.1. Thèse de la partie requérante

1. Dans ses requêtes, la partie requérante soutient que si l'annulation partielle d'un acte administratif n'amène pas le Conseil d'État à se substituer à l'autorité administrative et que l'illégalité n'affecte qu'un certain aspect de cet acte, une annulation partielle peut être sollicitée. Elle fait également valoir que s'il peut être concevable qu'en pratique, l'acte attaqué puisse être exécuté en dépit de la soustraction d'une partie prévue initialement, il convient néanmoins d'avoir égard à la volonté de son auteur de rendre l'ensemble indissociable.

Elle affirme qu'en l'espèce, les articles 5 des décisions attaquées sont totalement dissociables du reste de celles-ci, en manière telle qu'en les annulant, le Conseil d'État ne se substitue pas à l'autorité administrative.

Elle invoque trois éléments. Elle relève tout d'abord que l'auteur des actes attaqués n'avait aucune volonté de rendre indissociables les dispositions de ces arrêtés ministériels puisqu'il a attribué les points APE tout en refusant la liquidation de l'aide pour une certaine période. Ensuite, elle relève qu'il ressort des motifs des décisions attaquées que leur auteur a volontairement dissocié l'entrée en vigueur et la liquidation de l'aide. Enfin, elle observe que l'octroi de l'aide et sa liquidation sont distincts dans le décret du 25 avril 2002, précité, et dans l'arrêté du 19 décembre 2002 qui l'exécute.

Elle conclut qu'en sollicitant l'annulation des seuls articles 5 des arrêtés ministériels du 24 juin 2021, elle ne modifie pas la portée de la partie restante de ces arrêtés.

Elle en déduit que ses demandes d'annulation partielle sont recevables.

2. En réplique, elle insiste sur le fait que les arrêtés ministériels du 24 juin 2021 règlent distinctement, d'une part, l'octroi de l'aide, l'octroi des points APE et leur entrée en vigueur et, d'autre part, la liquidation des aides (article 5). Elle en déduit que l'autorité a tiré des conclusions distinctes de la situation à laquelle elle était confrontée. Elle ajoute que si ces articles 5 devaient être annulés, les autres dispositions ne seraient pas modifiées dans leur portée. Elle note que la circonstance qu'en cas d'annulation, les arrêtés ministériels accorderaient une aide sans en régler la liquidation est sans incidence dans la mesure où rien n'interdit que l'octroi de l'aide et sa liquidation soient réglés par des actes différents.

Sur la question de l'objet véritable des recours soulevée par la partie adverse, elle est d'avis que la partie adverse a exercé une appréciation des conditions visées par le décret du 25 avril 2002 précité, notamment les articles 3 et 14, de sorte que sa compétence en la matière n'est pas entièrement liée. Selon elle, lorsque la partie adverse examine l'existence d'un « siège principal d'activités sur le territoire de la région de langue française », au sens de l'article 3, § 2, 2°, du décret précité, elle exerce son pouvoir d'appréciation sur les moyens humains, leur affectation, la récurrence des activités exercées et leur lien avec l'objet social et le secteur d'activités de l'employeur.

Elle affirme encore qu'à aucun moment, elle ne poursuit le paiement des sommes correspondantes aux aides non liquidées mais bien l'annulation de dispositions qu'elle estime contraires aux principes et dispositions visés au moyen.

3. Dans ses derniers mémoires, la partie requérante ajoute qu'elle n'a pas un intérêt à l'annulation totale des actes attaqués mais uniquement à celle du refus de liquider les aides qui lui sont accordées pour une période déterminée. Selon elle, « si ce refus est fondé sur les mêmes critères que la décision d'octroi de l'aide, la partie adverse a clairement et volontairement distingué la question de l'octroi de l'aide de la question de sa liquidation, les a traitées distinctement et en a tiré des conclusions distinctes ».

V.2. Appréciation

1. Ainsi qu'a pu le relever la Cour constitutionnelle, le contrôle juridictionnel qu'exerce le Conseil d'État constitue un contrôle de la légalité externe et interne, qui ne va pas jusqu'à l'autoriser à substituer son appréciation au pouvoir d'appréciation discrétionnaire de l'administration. En effet, dans le cadre de son contrôle, le juge ne peut pas se placer sur le plan de l'opportunité, ce qui serait inconciliable avec les principes qui régissent les rapports entre l'administration et les juridictions. Il n'appartient pas au juge mais à l'administration de déterminer le contenu d'une décision discrétionnaire, plus précisément comme suite à la réparation de l'irrégularité (C.C., n° 103/2015 du 16 juillet 2015, considérant B.11.3).

Si le Conseil d'État n'est pas compétent pour prononcer l'annulation partielle d'un acte administratif lorsque celle-ci équivaldrait à la réformation de l'acte attaqué, il en va cependant différemment lorsque les dispositions attaquées ne forment pas, avec celles qui ne sont pas attaquées, un ensemble indissociable. Le Conseil d'État ne méconnaît pas le principe de la séparation des fonctions administrative et juridictionnelle en prononçant l'annulation partielle de l'acte déféré

à sa censure, lorsque les dispositions annulées peuvent être dissociées du reste de l'acte et que leur annulation ne modifie pas la portée de la partie qui survit.

En revanche, si le Conseil d'État devait accueillir une demande d'annulation limitée à un élément du dispositif d'une décision favorable conçue comme indivisible par son auteur, il réformerait l'arrêté attaqué en lui donnant une portée nouvelle et agirait en opportunité à la place de l'administration active, ce qui ne relève pas de sa compétence.

Dès lors que la requête fixe les limites du débat et que le Conseil d'État ne peut étendre l'objet du recours dont il est saisi, celui-ci est donc incompétent pour connaître d'une telle requête.

2. En l'espèce, les deux arrêtés du 24 juin 2021 sont notamment motivés comme suit :

« Considérant la demande [...] introduite en vue d'obtenir le renouvellement de ladite décision dans le cadre du décret du 25 avril 2002 précité ;

[...]

Considérant qu'en vertu de l'article 3, § 2, 2°, du décret du 25 avril 2002 précité, sont exclus du bénéfice de la subvention APE les employeurs qui n'ont pas un siège principal d'activités sur le territoire de la région de langue française, à savoir le lieu disposant de moyens humains affectés en permanence et où se déroulent des activités récurrentes en rapport avec l'objet social et le secteur d'activités de l'employeur ;

Considérant que, dans le cadre du traitement relatif à la demande de prolongation du dossier [...], l'employeur respectait pratiquement toutes les différentes conditions et obligations prescrites dans le cadre du décret du 25 avril 2002 précité et l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 décembre 2002 ;

Considérant, en effet, que l'employeur n'avait pas un siège principal d'activités sur le territoire de la Région wallonne de langue française, la majeure partie de ses activités (80 %) se déroulant à l'époque à Bruxelles ;

Considérant que la situation a été régularisée et que cela est pris en compte à dater du 1^{er} janvier 2021 vu qu'un nouveau siège d'exploitation a été instauré rue des Buissons, 1, boîte 201 à Louvain-la-Neuve ;

Considérant que l'entrée en vigueur du présent renouvellement devrait être à la date de la régularisation de la situation de l'employeur ;

Considérant que, cependant, afin de pérenniser les postes encore en place, le renouvellement prendra effet le jour qui suit la date d'échéance de la décision [...]

Considérant que, toutefois, les subventions APE sont définitivement perdues entre le jour qui suit la date d'échéance de la décision [...] et le 31 décembre 2020 vu que l'employeur ne respectait pas l'article 3, § 2, 2°, du décret du 25 avril 2002 durant cette période ;

Par ces motifs, et sans modification des fondements légaux et réglementaires susvisés avant le 31 décembre 2021,

[...] ».

Il ressort de ces motifs que l’auteur de ces arrêtés a estimé que la partie requérante ne remplissait la condition visée à l’article 3, § 2, 2°, du décret du 25 avril 2002 qu’à partir du 1^{er} janvier 2021 et que, par conséquent, il n’a entendu lui faire bénéficier des subventions APE qu’à partir de cette date.

S’il était fait droit aux demandes d’annulation partielle, lesquelles ne visent que les articles 5 précités, les articles 1^{er} à 4 et 6 subsisteraient, en manière telle que les aides accordées « destinée(s) à couvrir en tout ou en partie les rémunérations et cotisations sociales relatives à l’engagement de demandeurs d’emploi inoccupés » resteraient acquises à partir de la date d’échéance des décisions d’octroi antérieures jusqu’au 31 décembre 2021. Or, les aides accordées n’ont de sens qu’au regard des subsides à l’emploi qu’elles impliquent, soit les points visés à l’article 2 des arrêtés précités.

Il convient de constater que la volonté de leur auteur est de n’autoriser les subventionnements d’« équivalent temps plein » qu’à partir du 1^{er} janvier 2021, de sorte que l’octroi des points et la liquidation de ces subventions sont indissociables. Rien ne permet d’affirmer que les aides et les points APE auraient été accordés de la manière décrite aux articles 1^{er} à 4 et 6, si l’auteur des actes attaqués n’avait pas limité leur liquidation dans l’article 5.

Dans de telles circonstances, faire droit aux demandes d’annulation partielle revient à réformer les actes attaqués, en leur donnant une portée nouvelle.

Partant, le Conseil d’État est incompétent pour en connaître.

L’exception est accueillie.

V. Indemnités de procédure

La partie adverse sollicite, dans chacune des affaires, une indemnité de procédure au montant de base de 700 euros, à la charge de la partie requérante. Il y a lieu de faire droit à ses demandes, tout en indexant ces montants conformément à l’arrêté ministériel du 22 juin 2022 relatif à l’indexation de l’indemnité de procédure visée à l’article 67 de l’arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d’État.

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

Article 1^{er}.

Les affaires enrôlées sous les numéros A. 234.474/XV-4844 et A. 234.475/XV-4845 sont jointes.

Article 2.

Les requêtes sont rejetées.

Article 3.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir les droits de rôle de 400 euros, les deux contributions de 20 euros, et les deux indemnités de procédure de 770 euros, accordées à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le 16 mars 2023, par :

Anne-Françoise Bolly,
Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Frédéric Quintin,

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

Le Greffier,

La Présidente,

Frédéric Quintin

Anne-Françoise Bolly