

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 261.446 du 25 novembre 2024

A. 232.943/XI-23.487

En cause : **la société à responsabilité limitée**
CENTRE DE CULTURE ET DE FORMATION,
ayant élu domicile chez
M^{es} Alain GUILMOT et Julien GELDER, avocats,
avenue Brugmann 435
1180 Bruxelles,

contre :

la Communauté française, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Marc NIHOUL, avocat,
avenue Reine Astrid 10
1330 Rixensart.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 17 février 2021, la partie requérante demande l'annulation de « la décision du 18 décembre 2020 du ministre de l'Enseignement supérieur, de l'Enseignement de la Promotion sociale, des Hôpitaux universitaires, de l'Aide à la jeunesse, des Maisons de Justice, de la Jeunesse, des Sports et de la Promotion de Bruxelles de la partie adverse, par laquelle celui-ci inflige à la requérante une amende administrative de 2.500,00 EUR ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Pacôme Noumair, auditeur adjoint 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 septembre 2024, les parties ont été convoquées à l'audience du 21 octobre 2024.

M. Emmanuel Jacobowitz, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^{es} Charles-Henri de La Vallée Poussin et Josué Ngarukiyinka Habayo, *loco* M^{es} Alain Guilmot et Julien Gelder, avocats, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Marc Nihoul, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Pacôme Noumair, auditeur adjoint, 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

La partie requérante se présente comme « une société à responsabilité limitée qui dispense une formation de secrétaire médicale ». Sur son site internet, elle mentionne notamment :

« L'école spécialiste du métier de secrétaire médicale
(...)
Depuis plus de 40 ans, Culture et Formation conseille et oriente en Belgique des personnes ayant un projet de formation dans le secrétariat. Notre école de formation à distance vous accompagne jusqu'à l'obtention de votre diplôme.
Grâce à notre expertise, nous avons déjà formé plus de 30 000 élèves dans ce secteur. Découvrez notre formation pour devenir secrétaire médicale. (...)
Découvrez notre formation axée sur la pratique et reconnue en Belgique.
(...) » (<https://www.culture-formation.be/>).

Le Décret du 28 juin 2018 modifiant le décret du 7 novembre 2013 définissant le paysage de l'enseignement supérieur et l'organisation académique des études et visant à la transparence des établissements non reconnus est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2019. Les auteurs de la proposition de décret exposent notamment :

« En guise de remarque introductive, le député signale que l’enseignement supérieur non reconnu n’est pas en soi illégal. Cet enseignement offre parfois des enseignements de qualité dans des niches non exploitées par l’enseignement supérieur reconnu. L’objectif du présent dispositif est d’imposer une information correcte, objective et exhaustive à l’attention des étudiants et des sanctions à l’égard d’établissements qui ne respectent pas cette obligation d’information. L’orateur rappelle que la Constitution belge consacre en son article 24 la “liberté d’enseignement”. Cependant, cette notion a permis l’émergence de différents types d’établissements prétendant dispenser des formations de niveau supérieur. Ainsi, une enquête menée en février 2018 par le SPF Economie recensait 81 établissements de ce type, 52 situés à Bruxelles et 11 en Wallonie, dont le fonctionnement était jugé frauduleux » (Doc. Parl., Parl. Comm. fr., Rapport de commission, n° 635-2, p. 3).

Le 29 août 2019, la partie adverse adresse à la partie requérante un courrier l’informant de l’adoption d’une nouvelle réglementation « visant à la transparence des établissements non reconnus et impactant votre établissement ». Une copie du décret est apparemment jointe en annexe au courrier et la partie requérante est invitée à en prendre connaissance. La partie adverse attire ensuite l’attention de la partie requérante sur ses nouvelles obligations, dans ces termes :

« Ces obligations consistent notamment à :

- indiquer, en caractère gras et dans un cadre distinct du texte, dans toutes vos communications (en ce compris promotionnelles) ou sur tout support écrit la mention “Établissement et diplômes non reconnus par la Communauté française de Belgique” (article 14/4 § 1^{er}) ;
- informer vos étudiants de ce qu’il s’agit d’un établissement privé, non reconnu par le FW-B en leur faisant signer un document comportant cette mention (article 14/4 § 2) ;
- nous notifier votre activité au plus tard pour le 15 septembre de chaque année académique (article 14/3) à l’adresse suivante : [...]

[...]
J’attire également votre attention sur le fait que des sanctions sont prévues par cette réglementation en cas de non-respect des obligations susvisées.
En conséquence, je vous prie de bien vouloir vous conformer à celles-ci au plus tard pour le 15 septembre prochain. [...] ».

Le 17 octobre 2019, la partie adverse envoie un rappel à la partie requérante, lequel précise notamment « qu’une procédure administrative est prévue par l’article 14/6 dudit décret à l’encontre des établissements privés qui ne respectent pas ces prescriptions ».

Le 12 novembre 2019, la partie requérante répond par courrier recommandé que « [...] notre établissement d’enseignement à distance n’entre pas dans le champ d’application du décret du 7 novembre 2013. En effet, nous n’exerçons pas une mission similaire à celle d’un établissement supérieur ».

Le 17 décembre 2019, la partie adverse adresse le courrier suivant à la partie requérante :

« Je fais suite à mes courriers des 21 juin (recommandé) et 17 octobre 2019 (rappel) restés sans suite utile.
Dès lors, conformément à l'article 5 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 12 avril 2019 [portant exécution du décret du 28 juin 2018 précité], le présent courrier initie la procédure administrative à l'encontre du Centre Culture et Formation.
En l'espèce, l'absence de notification de votre établissement au Ministère de la FW-B au 15 septembre 2019 vous est reprochée et constitue un manquement au sens de l'article 14/3 § 1^{er} du décret cité en objet.
Pour rappel, votre établissement est passible d'une amende telle que prévue par l'article 14/6 § 2 de ce décret.
[...]
Vous avez la possibilité de formuler vos observations écrites dans un délai de 30 jours ouvrables à dater de la présente notification à l'adresse suivante : [...] ».

Le 19 décembre 2019, la partie requérante réagit à ce courrier en faisant remarquer qu'elle a déjà répondu par un courrier du 12 novembre 2019.

Le 20 décembre 2019, la partie adverse lui répond avoir bien reçu son courrier du 12 novembre 2019 mais estimer qu'il « ne répond pas aux obligations décrétales exposées dans nos courriers des 21 juin et 17 octobre 2019 ». Elle donne également à la partie requérante un dernier délai de 30 jours « à compter de notre courrier du 17 décembre dernier » pour se conformer à ses obligations.

Le 16 janvier 2020, par un courrier recommandé avec accusé de réception, la partie requérante réitère son point de vue selon lequel elle n'entre pas dans le champ d'application du décret, elle estime que la partie adverse ne lui a fourni « aucune réponse ni explication » et elle souligne que les formations qu'elle organise « s'adressent à un public ne disposant pas au minimum d'un diplôme du secondaire inférieur. En outre, la formation est dispensée à distance. Enfin, et pour autant que de besoin, nous sollicitons le droit d'être entendu avant une éventuelle prise de décision individuelle à l'encontre de notre établissement ».

Le 22 janvier 2020, la partie adverse écrit notamment à la partie requérante qu'elle ne considère pas sa réponse comme une « suite utile » et que l'affirmation selon laquelle la partie requérante ne relève pas du champ d'application du Décret Paysage est « péremptoire ». Elle ajoute ensuite :

« Ceci étant dit, vous présentez ce centre comme un établissement privé d'enseignement qui délivre un diplôme – de fin d'études – de secrétaire médicale. Les Hautes Ecoles de la Communauté française (Fédération Wallonie-Bruxelles – FW-B) organisent la formation et délivrent le diplôme correspondant de Bachelier assistant-e de direction – secrétariat médical. Étant donné cette "similarité" de diplôme, et dans l'esprit d'une réelle transparence à l'égard des étudiants, nous avons considéré que votre Centre était soumis à l'application du décret susvisé. De surcroît, suivant les données de la Banque carrefour des entreprises belges, votre activité est – notamment – reprise comme de "l'enseignement de promotion sociale" ! alors que ce type d'enseignement relève exclusivement de la FW-B. C'est la raison pour laquelle, afin d'éviter toute confusion concernant le caractère "reconnu" des diplômes de secrétaire médical(e), nous vous prions une toute dernière fois à respecter les obligations prescrites par le décret du 7 novembre 2013 précité, et à notifier votre activité au Ministère (cfr nos précédents courriers et annexes) pour le 31 janvier au plus tard. Passé ce délai, la procédure administrative ad hoc poursuivra son cours ».

Le 27 janvier 2020, la partie requérante répond, par courrier recommandé avec accusé de réception, en réitérant son point de vue ainsi que sa demande d'être entendue.

Par un courrier du 11 mai 2020, la Ministre de l'Enseignement supérieur communique à la partie requérante une décision lui infligeant une amende administrative de 2500 euros.

Le 13 juillet 2020, la partie requérante a introduit un recours en annulation auprès du Conseil d'Etat contre cette décision. Le 19 octobre 2020, la partie adverse a informé la partie requérante de sa décision de retirer la décision du 11 mai 2020 en raison du fait que l'avis de l'administration auquel cette décision se référait n'était pas joint à la décision elle-même et que le *quantum* de l'amende administrative n'était pas motivé. Par un arrêt n° 250.579 du 11 mai 2021, le Conseil d'Etat a constaté la perte d'intérêt dans le chef de la partie requérante.

Le 18 décembre 2020, la partie adverse a adressé un nouveau courrier à la partie requérante par lequel elle lui notifie sa nouvelle décision de lui infliger une amende administrative de 2500 euros. À ce courrier est joint un avis de l'administration du 10 novembre 2020 ainsi que l'indication des voies de recours.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Second moyen

IV.1. La requête en annulation

Le second moyen est pris de :

- « - La violation des articles 14/1 à 14/6 du décret de la Communauté française du 7 novembre 2013 définissant le paysage de l'enseignement supérieur et de l'organisation académique des études ;
- La violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ;
- La violation des articles 5 à 7 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 12 avril 2019 portant exécution du décret du 28 juin 2018 modifiant le décret du 7 novembre 2013 définissant le paysage de l'enseignement supérieur et l'organisation académique des études et visant la transparence des établissements non reconnus ;
- La violation du principe des droits de la défense ou, le cas échéant, du principe *audi alteram partem*, du principe de proportionnalité, du principe de la motivation interne, du devoir de minutie et de l'obligation de procéder à un examen complet et particulier de l'espèce ;
- L'incompétence de l'auteur de l'acte, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir ».

Il contient deux griefs.

La partie requérante estime, tout d'abord, que ses droits de la défense ont été violés dès lors qu'elle n'a pas été entendue malgré ses demandes en ce sens.

Ensuite, elle affirme qu'« à aucun instant, la nature de la sanction envisagée à son encontre ne lui a été communiquée ».

IV.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse estime que le second moyen n'est recevable qu'en ce qu'il invoque une violation des droits de la défense, la partie requérante n'ayant pas indiqué de quelle manière les autres normes invoquées dans ce moyen auraient été violées.

Selon la partie adverse, l'affirmation de la partie requérante selon laquelle les droits de la défense s'appliqueraient à toute décision infligeant une sanction devrait être nuancée. Ainsi, tel ne serait pas le cas concernant les sanctions imposées dans l'exercice des missions de police administrative.

La partie adverse expose ensuite qu'en l'espèce la sanction n'aurait pas été imposée en raison de « l'appréciation du comportement de la requérante en tant que tel mais bien par le respect ou non d'une obligation claire, non sujette à interprétation, imposée par le décret paysage », à savoir l'obligation de notification. Il y aurait dès lors uniquement lieu de constater objectivement que la partie requérante a, ou non, respecté cette obligation sans aucune « discussion ni en fait, ni en opportunité, ni en intention » en sorte que la matière pourrait être assimilée à celle de la police administrative et que les droits de la défense ne s'appliqueraient pas.

La partie requérante ayant pu faire valoir son point de vue, la partie adverse estime qu'elle « a pu se défendre utilement, dans le respect du principe *audi alteram partem* ». La partie adverse expose que la partie requérante n'a « initialement pas daigné se justifier », qu'elle a ensuite répondu de manière lapidaire qu'elle n'entre pas dans le champ d'application du décret, qu'elle a campé sur ses positions et n'était « pas le moins du monde ouverte à la discussion, de sorte que l'audition ne présentait pas d'utilité ». La partie adverse ajoute que la requête en annulation ne contient « aucun argument neuf, autre que ceux déjà exposés à la partie adverse et réfutés » en sorte que la partie requérante n'aurait, de toute manière, pas intérêt au second moyen. La partie adverse invoque, à cet égard, l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, puisque l'audition n'aurait, d'après elle, pas pu avoir la moindre influence sur le sens de la décision à prendre. La partie adverse estime que, dans ces circonstances, la demande d'audition de la partie requérante s'apparenterait à un abus de droit.

Enfin, la partie adverse estime que les droits de la défense ne requièrent pas que la nature de la sanction envisagée soit communiquée.

IV.3. Le mémoire en réplique

La partie requérante relève d'abord que l'arrêt n° 237.579 du 7 mars 2017, cité par la partie adverse à l'appui de sa thèse selon laquelle les droits de la défense ne s'appliqueraient pas en matière de police administrative, concerne un permis unique et n'est pas transposable au cas d'espèce qui concerne une sanction administrative. Elle maintient que les droits de la défense s'appliquent en l'espèce et

n'ont pas été respectés puisqu'elle n'a pas été entendue. Enfin, elle estime ne pas devoir justifier d'un intérêt au moyen dès lors que les droits de la défense sont d'ordre public.

IV.4. Le dernier mémoire de la partie adverse

Selon la partie adverse, M. l'auditeur adjoint a rejeté l'argument qu'elle a pris de l'arrêt n° 237.579 – lequel concernait la délivrance d'un permis unique – sans rencontrer l'argumentation plus large selon laquelle « la présente amende doit s'assimiler à une sanction imposée dans l'exercice de missions de police administrative ». Elle répète ensuite qu'en l'espèce l'amende n'est pas justifiée par le comportement de la partie requérante mais par le non-respect d'une obligation « qui ne se prête à discussion ni en fait, ni en opportunité, ni en intention », d'une part, et que les droits de la défense ne s'appliquent pas en matière de police administrative, quand bien même la partie requérante aurait demandé à être entendue, d'autre part.

Enfin, et à titre subsidiaire, la partie adverse insiste sur le fait qu'en l'espèce une audition aurait été inutile, la partie requérante campant sur ses positions. Elle en conclut que la partie requérante n'a pas intérêt à ce moyen en sorte qu'il n'y a pas d'illégalité pouvant donner lieu à une annulation au sens de l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

IV.5. Le dernier mémoire de la partie requérante

La partie requérante s'en réfère à ses écrits, ainsi qu'au rapport de M. l'auditeur adjoint.

IV.6. Appréciation

Pour être recevable, un moyen d'annulation doit indiquer la norme qui aurait été violée, ainsi que la manière dont elle l'aurait été. À l'exception des moyens d'ordre public et de ceux dont la partie requérante n'a pu découvrir l'existence qu'en prenant connaissance du dossier administratif, cet exposé doit se trouver dans la requête en annulation.

En l'espèce, les développements que la partie requérante consacre au second moyen dans sa requête en annulation concernent exclusivement les droits de la défense. Le second moyen n'est donc recevable que dans cette mesure.

La partie adverse conteste l'applicabilité des droits de la défense en l'espèce au motif que « [l]a présente matière peut [...] être assimilée aux matières de police administrative, dans le cadre desquelles les droits de la défense ne s'appliquent pas ».

Si elles peuvent avoir des conséquences préjudiciables pour leurs destinataires, les mesures de police administrative se distinguent des sanctions administratives en ce qu'elles ont pour objectif de préserver ou rétablir l'ordre public, et non de punir. Une amende administrative constitue une sanction administrative, et non une mesure de police administrative.

En l'espèce, les dispositions du décret du 7 novembre 2013 définissant le paysage de l'enseignement supérieur et l'organisation académique des études (ci-après : le Décret Paysage) applicables à la date de l'acte attaqué s'énonçaient comme suit :

« Art. 14/1. Par établissement d'enseignement non reconnu, il y a lieu d'entendre tout établissement d'enseignement, institution, organisme ou association qui, sans être mentionné aux articles 10 à 13, dispense des formations de niveau supérieur organisées soit en région de langue française, soit en région bilingue de Bruxelles-Capitale pour autant que l'établissement dispense des activités exclusivement ou significativement en français.
Art. 14/3. § 1er. Tout établissement visé à l'article 14/1 est tenu de notifier au Gouvernement son activité pour le 15 septembre.
[...]
Art. 14/6. § 1^{er}. [...] § 2. Le Gouvernement sanctionne d'une amende administrative de 500 à 5.000 euros, l'établissement d'enseignement non reconnu qui ne respecte pas les obligations visées aux articles 14/3, § 1er et 14/4, § 1er. En cas de récidive dans l'année, le plafond de l'amende est doublé.
[...] ».

Il n'est pas contesté que l'acte attaqué trouve son fondement dans ces dispositions ainsi que dans celles de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 12 avril 2019 portant exécution du décret du 28 juin 2018 modifiant le décret du 7 novembre 2013 définissant le paysage de l'enseignement supérieur et l'organisation académique des études et visant à la transparence des établissements non reconnus, en particulier les articles 5 à 9 qui règlent la procédure permettant d'infliger une amende administrative à l'établissement qui ne respecte pas l'obligation visée à l'article 14/3 du Décret Paysage. La circonstance que le manquement reproché à la partie requérante consiste dans le non-respect d'une obligation « qui ne se prête à discussion ni en fait, ni en opportunité, ni en intention », ainsi que l'affirme la partie adverse, n'enlève rien à ce qui précède.

La partie adverse était donc bien tenue de respecter les droits de la défense de la partie requérante dans le cadre de la procédure ayant mené à l'adoption de l'acte attaqué.

Les droits de la défense comprennent notamment le droit d'être informé quant aux sanctions qui pourraient être prises ainsi que celui d'être entendu, particulièrement lorsque la personne concernée en fait la demande.

En l'espèce, et contrairement à ce qu'elle affirme, la partie requérante a bien été informée du fait qu'elle risquait de se voir infliger une amende administrative comme prévu à l'article 14/6, § 2, du Décret Paysage, et ce par les courriers de la partie adverse des 29 août, 17 octobre et 17 décembre 2019.

Par contre, si la partie requérante a réagi par écrit aux courriers de la partie adverse, elle n'a pas été entendue par cette dernière, et ce bien qu'elle en ait formulé la demande dans ses courriers recommandés avec accusé de réception des 16 et 27 janvier 2020. Ni l'acte attaqué ni l'avis de l'administration, dont l'acte attaqué s'approprie les motifs, ne s'en expliquent.

La partie adverse estime qu'une audition n'aurait présenté aucune utilité dès lors que, par ses écrits, « la requérante a démontré camper sur ses positions » en sorte qu'il y aurait lieu de déclarer le moyen irrecevable par application de l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, une audition de la partie requérante n'étant, d'après elle, pas de nature à avoir une influence sur la décision prise. Elle en conclut que « la demande d'audition formulée par la partie requérante alors qu'elle n'apporte pas le moindre élément sujet à discussion s'apparente à un abus de droit ».

L'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat dispose comme suit :

« Les irrégularités visées à l'alinéa 1er ne donnent lieu à une annulation que si elles ont été susceptibles d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise, ont privé les intéressés d'une garantie ou ont pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte ».

L'audition dans le cadre d'une procédure pouvant mener à l'imposition d'une amende administrative est une garantie au sens de cette disposition. Il en va d'autant plus ainsi que, dans le cadre des droits de la défense, l'audition peut

également porter sur la nature et la mesure de la sanction envisagée. Il ne revient pas à la partie adverse de spéculer sur le contenu des arguments que la partie requérante aurait, ou non, fait valoir si elle avait été entendue. L'affirmation de la partie adverse selon laquelle une audition n'aurait pu exercer aucune influence sur la décision à prendre est inconciliable avec les droits de la défense et le principe d'impartialité. La partie requérante a donc bien intérêt au moyen pris de la violation des droits de la défense, lequel est recevable et fondé dans la mesure décrite ci-dessus.

Il n'est pas nécessaire d'examiner le premier moyen, lequel ne saurait mener à une annulation plus étendue.

VI. Indemnité de procédure et dépens

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 770 euros.

Étant la partie qui obtient gain de cause, il y a lieu de faire droit à cette demande.

Les autres dépens doivent également être supportés par la partie adverse.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La décision du 18 décembre 2020 du ministre de l'Enseignement supérieur infligeant à la SRL Centre de culture et de formation une amende administrative de 2500 euros est annulée.

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 770 euros, accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 25 novembre 2024, par la XI^e chambre du
Conseil d'État composée de :

Yves Houyet,
Denis Delvax,
Emmanuel Jacubowitz,
Thierry Banjean,

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

Le Greffier,

Le Président,

Thierry Banjean

Yves Houyet