

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LA XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 263.779 du 26 juin 2025

A. 231.069/XV-4472

En cause : **l'association sans but lucratif BE LARP –
Fédération belge du jeu de rôles grandeur nature,**
ayant élu domicile chez
M^e Éric TOUSSAINT, avocat,
boulevard Tirou, 24/12
6000 Charleroi,

contre :

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

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 15 juin 2020, la partie requérante demande l'annulation de « l'arrêté du ministre de l'Emploi, de la Formation, de la Santé, de l'Action sociale, de l'Égalité des chances et des Droits des femmes [de la Région wallonne] décidant que "[l]'aide visée 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 et du secteur marchand (ci-après : « le décret du 25 avril 2002 »)] ne [lui] est pas octroyée (dossier NM-19375/02)" daté du 30 mars 2020 ».

II. Procédure

Le Conseil d'État, par un arrêt n° 260.191 du 20 juin 2024 (ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.260.191), a rouvert les débats, chargé le membre de l'auditorat désigné par l'auditeur général adjoint de poursuivre l'examen du recours et a réservé les dépens.

M^{me} Muriel Vanderhelst, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport complémentaire sur la base de l'article 13 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 4 février 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 11 mars 2025.

M^{me} Élisabeth Willemart, conseillère d'État, a exposé son rapport.

M^e Jean-Louis Leuckx, *loco* M^e Éric Toussaint, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Victorine Nagels, *loco* M^{es} Uyttendaele et Anne Feyt, avocate, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Muriel Vanderhelst, premier 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

Les faits utiles à l'examen de l'affaire ont été exposés dans l'arrêt n° 260.191, précité. Il y a lieu de s'y référer.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

IV.1.1. La requête

La partie requérante prend un premier moyen « de la violation des articles 3 et 28 du [décret du 25 avril 2002], des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation au fond et en la forme, du principe de l'obligation d'une motivation renforcée lorsque l'autorité s'éloigne d'un avis émis en cours de procédure, de bonne administration et de minutie, de l'effet utile d'une demande

d'avis, de l'interdiction de prendre en compte un avis illégal et de l'excès de pouvoir ».

Elle estime que ces principes et dispositions sont violés en ce que, si l'acte attaqué évoque les avis favorables quant au respect des obligations décrétales en matière d'aide à la promotion de l'emploi (APE) résultant du rapport de l'Inspection sociale du 4 avril 2019 et de l'avis du ministre de tutelle du 12 novembre 2019, il n'explique pas en quoi il convient de s'en écarter et pourquoi il y a lieu d'arriver à une conclusion différente, d'autant plus que, s'agissant de deux avis indépendants, l'autorité aurait dû tout spécialement motiver sa décision.

Elle soutient par ailleurs que le rapport circonstancié de l'administration est entaché de contradictions, visant d'abord un avis favorable, mentionnant ensuite un avis réservé et concluant sans motivation spéciale et très circonstanciée que l'administration ne peut que remettre un avis défavorable.

IV.1.2. Le mémoire en réplique

La partie requérante maintient sa position et souligne que c'est une motivation renforcée qu'aurait dû contenir l'acte attaqué.

Elle expose que « l'administration évoque le rapport – favorable – du ministre de tutelle, mais, à aucun moment, n'énumère et ne contredit les motifs qui ont permis, au ministre de tutelle, d'émettre un avis favorable ».

S'agissant en particulier du rapport circonstancié de l'administration, elle fait grief à celui-ci de ne pas permettre d'en comprendre le cheminement intellectuel.

IV.1.3. Le dernier mémoire de la partie requérante

Dans son dernier mémoire, elle s'en réfère à ses précédents écrits.

IV.2. Examen

1. La loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, impose à l'autorité d'indiquer, dans l'*instrumentum* de l'acte administratif individuel, les considérations de fait et de droit qui le fondent afin de permettre à son destinataire de comprendre, à la lecture de cet acte, les raisons juridiques et factuelles qui ont conduit cette autorité à se prononcer dans ce sens, et d'apprécier l'opportunité d'introduire un recours à son encontre. Pour être adéquate, cette motivation doit reposer sur des éléments qui, au regard du dossier administratif,

s'avèrent exacts, c'est-à-dire conformes à la réalité, pertinents pour la solution retenue et légalement admissibles. Cette motivation doit permettre aux intéressés de comprendre les raisons fondant la décision et de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce. Un acte administratif qui s'écarte d'avis ou opère un revirement par rapport à une décision antérieure, doit faire l'objet d'une motivation renforcée sur le point en cause.

2. En ce qui concerne l'instruction des demandes d'aide, les articles 5 et 7 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 décembre 2002 portant exécution du décret du 25 avril 2002 et d'autres dispositions légales (ci-après : « l'arrêté du 19 décembre 2002 ») disposent comme suit, dans la version applicable à la demande de la partie requérante :

« Art. 5. § 1^{er}. L'administration est chargée de l'instruction dans les délais requis de chaque demande lui adressée.

§ 2. Pour toute demande introduite par un employeur visé à l'article 3 du décret, l'administration sollicite, dans les dix jours de la réception de la demande complète, l'avis du ou des membres du Gouvernement concerné.

Cet avis doit être remis dans un délai de quarante jours. À défaut, l'avis n'est plus requis.

§ 3. Pour toute demande introduite par un employeur visé à l'article 5 du décret, l'administration sollicite, dans les dix jours de la réception de la demande complète, pour chacune des politiques régionales visées à l'article 19, alinéa 1^{er}, 3^o, du décret, l'avis technique des services du Gouvernement ou des organismes régionaux que le Ministre désigne.

Cet avis technique doit être remis dans un délai de quarante jours. À défaut, l'avis n'est plus requis. ».

« Art. 7. L'administration transmet au Ministre le dossier complet, un rapport circonstancié ainsi qu'une proposition de décision dûment motivée dans les nonante jours de la réception de la demande complète. ».

3. Conformément à ces dispositions, l'acte attaqué est précédé d'un avis demandé à la ministre ayant la Jeunesse dans ses attributions et d'un rapport circonstancié transmis par l'administration Wallonie Emploi et Formation.

L'avis du ministre de tutelle du 12 novembre 2019 se lit comme suit :

« [...] En réponse à vos courriers du 07 novembre, par la présente, je remets un avis favorable sur les dossiers des opérateurs suivants :
- Dossier n° [...] : “La Fédération Belge du Jeu de Rôle Grandeur Nature” [...] ;
- [...] ».

Cet avis favorable ne comportant lui-même aucun motif de fait ou de droit, on n'aperçoit pas en quoi pourrait consister la motivation renforcée permettant à la partie adverse de s'en écarter.

Le rapport circonstancié transmis par l'administration le 18 mars 2020 – dont la ministre de tutelle n'avait dès lors pas connaissance – est défavorable. Après avoir mentionné l'avis « favorable » de la ministre de tutelle et après avoir rappelé l'existence d'un rapport de contrôle « réservé » de l'Inspection sociale du 10 avril 2019, l'administration relève que « le volume global de l'emploi de référence a diminué d'un tiers, il était de 1,5 ETP au 31 mars 2018, il est à présent de 1 ETP au 30 juin 2019 » et que « l'article 3, § 3, 3°, du décret n'est donc pas respecté ». En conclusion de ce rapport, l'avis de l'administration se lit comme suit : « Au vu de ce qui précède, l'administration ne peut que remettre un avis défavorable sur la présente demande de renouvellement » et sa proposition est le « REFUS ».

Sur la base de ce rapport, qui ne comporte pas de contradiction, l'avis de l'administration est donc expressément défavorable.

4. Enfin, le rapport de contrôle « réservé » du 4 avril 2019, qui fait suite aux visites des 15 février, 2 et 15 mars 2019, ne porte pas sur la demande du 12 septembre 2019, à laquelle répond l'acte attaqué. Il est évoqué dans la motivation de l'acte pour indiquer que l'ASBL Conseil de la Jeunesse Catholique et la partie requérante n'ont pas régularisé leur situation au regard de l'article 28 du décret du 25 avril 2002, comme l'inspectrice l'avait suggéré. En outre, ce rapport mentionne, en ce qui concerne le « respect des obligations en matière de volume de l'emploi (article 3, § 3, 3°, du décret APE) » : « en principe, à contrôler par la direction fonctionnelle ». L'acte attaqué ne devait pas comporter de motivation formelle renforcée au regard de ce rapport.

Le premier moyen n'est pas fondé.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

V.1.1. La requête

Dans sa requête, la partie requérante prend un deuxième moyen « de la violation de l'article 3, § 3, 3°, du [décret du 25 avril 2002], de l'article 21, 5°, de [l'arrêté du 19 décembre 2002], des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur manifeste d'appréciation,

des principes généraux *audi alteram partem*, de motivation adéquate, de bonne administration et de minutie, de l'excès de pouvoir et de l'article 159 de la Constitution ».

Elle soutient premièrement que le volume global de l'emploi n'a pas diminué ; que, dans la déclaration du 7 avril 2018, l'UCM a par erreur inclus le mi-temps Maribel social et mentionné 1,5 ETP à titre de volume global d'emploi ; que, dans le cadre de la déclaration de septembre 2019, elle a rectifié son erreur et n'a pas inclus le mi-temps Maribel social, de sorte que le volume global d'emploi est de 1 ETP.

Elle fait valoir, deuxièmement, qu'il revenait à la partie adverse d'instruire valablement le dossier et, face à la prétendue diminution du volume global d'emploi, conformément aux principes *audi alteram partem*, de motivation adéquate, de bonne administration et de minutie, d'interroger la partie requérante. D'une part, elle considère que, si la partie adverse avait valablement instruit le dossier, elle aurait dû constater que le volume global d'emploi n'avait pas diminué ; qu'il ressort du rapport de l'Inspection sociale d'avril 2019 que la partie adverse savait qu'un seul ETP sur fonds propres était à comptabiliser et elle aurait manifestement dû se rendre compte que la mention d'1,5 ETP dans la déclaration UCM du 7 avril 2018 était entachée d'erreur puisqu'il reprenait le 0,5 ETP Maribel, comme cela pouvait se comprendre aisément à la lecture du rapport de l'Inspection sociale du 4 avril 2019. D'autre part, elle soutient que si la partie adverse l'avait interrogée, elle aurait constaté que le volume global de l'emploi sur fonds propres n'avait pas diminué.

V.1.2. Le mémoire en réplique

La partie requérante réplique tout d'abord que, dans la mesure où elle estime qu'elle ne viole pas l'article 28 du décret du 25 avril 2002, elle a bien intérêt à contester la prétendue violation de l'article 3 du même décret.

S'agissant du devoir de minutie, elle soutient que sa critique porte sur le fait que, sur la base des documents dont elle disposait, notamment le rapport de l'Inspection sociale du 4 avril 2019, l'autorité aurait dû constater que le volume d'emploi n'avait pas diminué.

En ce qui concerne le principe *audi alteram partem*, elle estime que la situation est différente de celle qui se présente dans la jurisprudence invoquée par la partie adverse dès lors que la décision litigieuse a pour objet de lui retirer un avantage dont elle bénéficiait et que cette décision est adoptée à la suite de comportements

(diminution du volume global d'emploi et occupation d'un travailleur engagé par un tiers) que la partie adverse semble juger répréhensibles.

V.1.3. Le dernier mémoire

Dans son dernier mémoire, elle ajoute que, « compte tenu de la modification du volume global d'emploi – dont l'absence de diminution était facilement décelable – et compte tenu des conséquences fortement dommageables pour [elle] [...], la partie adverse aurait dû constater l'erreur dans le cadre de la détermination du volume global d'emploi ou, à tout le moins, aurait dû [l']interroger ».

Elle estime que les formulaires qu'elle avait complétés « permettent de constater l'absence de diminution du volume global d'emploi et le maintien du volume global d'emploi » puisque, « dans le formulaire de 2018, [elle] mentionne un temps-plein "Fédération Wallonie-Bruxelles" et un mi-temps "Autre à préciser : APE" » et que, « dans le formulaire de 2019, [elle] mentionne un temps-plein "Fédération Wallonie-Bruxelles" et un mi-temps "Travail subventionné par : Wallonie" ».

Elle affirme que la partie adverse avait connaissance du rapport de l'Inspection sociale du 4 avril 2019 ou, à tout le moins, aurait dû en tenir compte, puisque l'acte attaqué y fait référence. Elle relève qu'« à la lecture attentive du rapport de l'Inspection sociale, on constate que le volume global d'emploi de référence est fixé à un équivalent temps plein [...], ce qui confirme [sa] thèse [...] quant au volume global d'emploi de 2018, quant à l'absence de diminution du volume global d'emploi et quant au maintien du volume global d'emploi ».

V.2. Appréciation

1. Il résulte de l'article 3, § 3, alinéa 1^{er}, 3^o, du décret du 25 avril 2002 que les employeurs ne peuvent bénéficier de l'aide qu'à la condition de ne pas diminuer le volume global de l'emploi par rapport à l'effectif de référence, étant entendu que « si l'employeur en fait la demande motivée, le Gouvernement peut déroger à [cette condition] si la diminution du volume global de l'emploi est causée par la perte de subventions émanant de pouvoirs publics ou par un cas fortuit ».

2. En ce qui concerne la détermination de l'effectif – de référence et actuel –, l'article 21 de l'arrêté du 19 décembre 2002, tel qu'applicable au moment des faits, prévoit ce qui suit :

- « En ce qui concerne l'employeur visé à l'article 3 du décret, le maintien du volume global de l'emploi est calculé par rapport à l'effectif de référence, à savoir l'ensemble des travailleurs déclarés par l'employeur au moyen de la déclaration multifonctionnelle à la Banque Carrefour de la Sécurité sociale dans les catégories ONSS telles que prévues dans l'annexe 2 du glossaire de l'ONSS suivantes :
[...]

Néanmoins, ne sont pas pris en considération pour le calcul de l'effectif de référence :

- 1° les travailleurs engagés dans le cadre du Programme de Transition professionnelle ;
- 2° les travailleurs engagés dans le cadre de la Convention de Premier Emploi visée au Chapitre VIII de la loi du 24 décembre 1999 en vue de la promotion de l'emploi ;
- 3° les travailleurs engagés dans le cadre des articles 60, § 7, et 61, de la loi organique du 8 juillet 1976 des Centres publics d'action sociale ;
- 4° les travailleurs qui bénéficient de l'activation des allocations de chômage ou du revenu d'intégration ;
- 5° les travailleurs qui bénéficient du Maribel social.

Le Ministre peut étendre ou restreindre les catégories de travailleurs visés à l'alinéa 1^{er}.

Tant que l'effectif de référence n'est pas fixé sur base des données obtenues par le biais de sources authentiques, l'effectif est fixé, selon les modalités définies par le ministre, par une attestation d'un secrétariat social agréé relative à la moyenne annuelle des travailleurs visés à l'alinéa 1^{er} exprimée en équivalent temps plein, occupés par l'employeur au cours des quatre trimestres précédant la date de réception de la demande par l'administration ou, à défaut, par une attestation équivalente de l'ONSS.

[...] ».

3. En l'espèce, l'acte attaqué porte un refus de reconduction d'une aide APE précédemment octroyée pour une durée déterminée. S'agissant du respect de cette condition, il est motivé comme il suit :

- « Considérant, d'une part, que le rapport de la Direction précitée relève, notamment, que l'employeur n'a pas respecté ses obligations en matière de volume de l'emploi, comme l'impose l'article 3, § 3, 3°, du Décret : "Les employeurs visés au paragraphe 1^{er} peuvent bénéficier de l'aide visée à l'article 14 aux conditions suivantes : 3° maintenir, selon les modalités déterminées par le Gouvernement, le volume global de l'emploi par rapport à l'effectif de référence" ;

Considérant en effet que le volume global de l'emploi sur fonds propres fixé dans l'arrêté ministériel NM 19375/01 notifié le 10 janvier 2019 mentionne un volume global de l'emploi de 1,5 équivalent temps plein au 31 mars 2018, que ce volume global de l'emploi sur fonds propres pour la présente demande est de 1,00 équivalent temps plein au 30 juin 2019 ».

L'effectif de référence pris en considération par la partie adverse est donc fixé par l'arrêté ministériel NM19375/01 du 19 décembre 2018, notifié le 10 janvier 2019. Cet arrêté dispose, en son article 3, que « l'effectif de référence, à la date du 31 mars 2018, est de 1,5 ETP ». La partie adverse n'a dès lors pas violé l'article 3, § 3, alinéa 1^{er}, 3°, précité, ni commis d'erreur en constatant que l'effectif de référence,

déterminé conformément à l'article 21 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 décembre 2022, était fixé à 1,5 ETP.

4. À supposer que le volume d'emploi de référence fixé par l'arrêté ministériel du 19 décembre 2018 résulte d'une erreur, celle-ci aurait été commise par la partie requérante elle-même lors de sa demande du 19 avril 2018, le formulaire et l'attestation du secrétariat social mentionnant alors un effectif de 1,5 ETP. La partie requérante n'a pas décelé ni dénoncé son erreur lorsque l'arrêté ministériel précité lui a été notifié le 10 janvier 2019. Elle n'a pas davantage attiré l'attention de la partie adverse sur ce point dans la demande ayant conduit à l'adoption de l'acte attaqué.

5. La partie requérante fait grand cas du rapport « réservé » de l'Inspection sociale, transmis à l'administration le 4 avril 2019. Ce rapport mentionne effectivement, au sujet du respect de la condition fixée à l'article 3, § 3, alinéa 1^{er}, 3^o, du décret précité : « En principe, à contrôler par la direction fonctionnelle – Remarque(s) / détail(s) : VGE de référence = 1 ETP. Occupation de 1,5 ETP ». Il indique par ailleurs, en ce qui concerne l'effectif global : « ETP fonds propres : 1 ETP ».

Il ne peut toutefois être reproché à la partie adverse d'avoir manqué au devoir de minutie, en ne décelant pas, sur la base de ce rapport, l'erreur que la partie requérante indique avoir elle-même initialement commise sans la corriger par la suite. Ce rapport, postérieur à l'arrêté ministériel du 19 décembre 2018, n'a pas pour objet de déterminer l'effectif de référence, mais de rendre compte d'un contrôle portant sur le respect de la réglementation, effectué sur place les 15 février et 15 mars 2019. En l'occurrence, les constats posés dans ce rapport concernent essentiellement le respect de l'article 28 du décret du 25 avril 2002, c'est-à-dire le deuxième motif de refus du renouvellement de l'aide.

6. Le principe général de droit *audi alteram partem*, ou d'audition préalable, impose à l'administration qui envisage de prendre une mesure grave contre un administré d'entendre ce dernier pour lui permettre de faire valoir ses observations quant à ladite mesure, à moins que l'urgence soit telle qu'une audition ne soit pas possible sans mettre en péril les intérêts publics auxquels l'administration a pour mission de veiller. Il s'agit, d'une part, de permettre à l'intéressé de faire valoir son point de vue compte tenu de la gravité de la mesure que l'autorité s'apprête à prendre à son égard et, d'autre part, de permettre à l'autorité de statuer en pleine connaissance

de cause, ce qui implique qu'elle puisse décider de manière éclairée, sans commettre d'erreur de fait ou d'erreur manifeste d'appréciation.

Ce principe n'imposait pas d'entendre ou d'interroger la partie requérante avant l'adoption de l'acte attaqué, dès lors que celui-ci ne tendait pas à lui retirer un avantage dont elle bénéficiait, mais constituait une réponse à sa demande de prolongation d'une aide, sur la base du dossier qu'elle avait introduit.

Le deuxième moyen n'est pas fondé.

VI. Troisième moyen

Il ressort des termes de l'acte attaqué que les deux motifs suivants sont invoqués pour justifier le refus de l'aide sollicitée :

- « [...] d'une part, [...] l'employeur n'a pas respecté ses obligations en matière de volume de l'emploi comme l'impose l'article 3, § 3, 3°, du décret du 25 avril 2002 » ;
- « [...] d'autre part, [...] l'employeur ne respecte pas l'article 28 du Décret ».

Chacun des deux motifs constitue un motif déterminant de l'acte attaqué. Il en résulte que le non-fondement des critiques relatives au premier motif a pour conséquence le défaut d'intérêt au(x) moyen(s) relatifs au second.

Le rejet des deux premiers moyens entraîne, en conséquence, le défaut d'intérêt au troisième.

VII. Indemnité de procédure

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse sollicite 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 sa demande, tout en indexant ce montant 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}.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante 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 adverse.

Ainsi prononcé, à Bruxelles, le 26 juin 2025, par la XV^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,	présidente de chambre,
Marc Joassart,	conseiller d'État,
Élisabeth Willemart,	conseillère d'État,
Frédéric Quintin,	greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Frédéric Quintin

Anne-Françoise Bolly