

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 265.627 du 30 janvier 2026

A. 238.102/VI-22.487

En cause : **l'association sans but lucratif**
Fédération des Centres de Jeunes en milieu populaire,
ayant élu domicile chez
M^e Yves HOUBION, avocat,
rue Middelbourg 64b
1170 Bruxelles,

contre :

1. la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
2. ACTIRIS,
ayant élu domicile chez
M^{es} Michel KAISER et
Catherine JIMENEZ, avocats,
boulevard Louis Schmidt 56
1040 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 5 janvier 2023, la partie requérante demande l'annulation de :

- « 1) L'arrêté ministériel du 28 mars 2022, jamais notifié, qui "marque son accord pour une révision de la prime ACS" ;
2) La décision d'Actiris notifiée le 8 juillet 2022 qui indique que "Selon les critères actuellement en vigueur, vous ne devez plus bénéficier de primes à 100 %" [...] ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Constantin Nikis, premier 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 9 octobre 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 12 novembre 2025.

La contribution et les droits visés respectivement aux articles 66, 6°, et à l'article 70 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État ont été acquittés.

M. Xavier Close, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Sébastien Herman, *loco* M^e Yves Houbion, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Sacha Hancart, *loco* M^{es} Michel Kaiser et Catherine Jimenez, avocat, comparaissant pour les parties adverses, ont été entendus en leurs observations.

M. Constantin Nikis, premier auditeur au Conseil d'État, 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. Exposé des faits utiles

1. Selon l'article 4 de ses statuts, l'objet social de la requérante est le suivant :

- « 1. La promotion et la coordination des efforts réalisés en faveur de la jeunesse en milieu populaire par les centres créatifs, maisons et centres de jeunes ;
2. L'encouragement de toute initiative en ce domaine ;
3. La poursuite de toute action susceptible d'apporter une contribution utile à l'objet de notre association et à son développement ;
4. La représentation des pouvoirs organisateurs des associations membres dans les instances représentatives et auprès des pouvoirs publics ;
5. Le développement de partenariats locaux favorisant le travail d'animation en milieu populaire dans le cadre d'une dynamique d'égalité des chances ;
6. La mise en œuvre d'actions et de projets dans le respect du décret du 26/03/2009 relatif aux organisations de la jeunesse et au décret du 20/07/2000 relatif aux

centres de jeunes et à leurs fédérations [...] ».

2. La requérante bénéficie de subsides dans le cadre du régime des contractuels subventionnés (ACS) créé par les articles 93 et suivants de la loi-programme du 30 décembre 1988 et mis en œuvre, dans la Région de Bruxelles-Capitale, par l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 novembre 2002 relatif au régime des contractuels subventionnés.

3. Selon l'article 21, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 novembre 2002 précité, « le ministre octroie une prime majorée d'un montant correspondant au salaire en espèces auquel le travailleur a droit [...] ».

Cependant, le même article 21, en son paragraphe 2, prévoit ce qui suit :

« Le montant de la prime majorée, hors l'allocation de foyer ou de résidence et l'intervention dans les frais annuels de secrétariat social, est diminué de 5 %. Le ministre peut accorder une dispense totale ou partielle de l'application de cette diminution aux employeurs qui fournissent la preuve de leur impossibilité de prendre en charge ces 5 % de la rémunération des ACS qu'ils occupent ».

4. Il ressort d'une note émanant du cabinet du ministre bruxellois de l'emploi que la déclaration de politique régionale 2014-2019 implique un changement dans la politique d'application par le ministre de la dispense visée à l'article 21, § 2, de l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 novembre 2002.

Selon cette note :

« Pour tout nouveau poste ACS ou en cas de renouvellement d'un poste ACS, il n'y aura plus de dérogation pour l'octroi de la prime ACS à 100 %. Cette dérogation pourra cependant être autorisée pour les secteurs prioritaires sur base de l'analyse financière effectuée par le département inspection ».

Ce changement est porté à la connaissance des employeurs ayant recours au système ACS par un courrier du 24 février 2015.

5. Le Département Inspection de la deuxième partie adverse se dote, semble-t-il le 24 mai 2017, d'une méthodologie visant à systématiser l'analyse de la capacité des bénéficiaires de la prime à supporter sa réduction de 5 %.

Le document comprenant cette méthodologie, intitulé « Fiche info 3 : procédure administrative relative au maintien des primes à 100 % », énonce ce qui

suit quant à cette analyse financière :

III. ANALYSE FINANCIERE

L'analyse financière reprend les éléments suivants :

1. Impact

L'IP vérifie quel est l'impact de la dispense de 5 % sur base annuelle pour chaque poste ACS bénéficiant d'une prime majorée à 100 % et additionne ces montants.

Catégorie	Qualification	Montant des 5 % sur base annuelle
A101	MASTER	2052
B101	BACHELOR	1494
C101	ESS	1332
D101	ESI	1315
E101	PRIMAIRE	1287

2. Résultat courant

L'IP compare ensuite le rapport entre le résultat courant et l'impact. Si le résultat courant est supérieur à l'impact, l'employeur ne répond alors pas pour ce critère aux conditions pour la prime majorée à 100 %.

Formule résultat courant =

(produits d'exploitation + produits financiers) – (coûts d'exploitation + coûts financiers)

Analyse :

Résultat courant	- si RC supérieur à 1 x Impact	95 %
	- si RC inférieur à 1 x Impact	100 %

3. Solvabilité

La solvabilité indique quelle est la viabilité de l'asbl, ou dans quelle mesure l'asbl peut faire face à des contrechocs financiers. L'Inspection utilise la formule suivante :

Formule solvabilité =

$\frac{\text{Fonds propres} \times 100}{\text{Total des actifs}}$

Analyse :

Solvabilité	- Si S supérieure à 30 %	95 %
	- Si S inférieure à 30 %	100 %

4. Trésorerie générale :

Une entreprise a de bonnes liquidités quand elle est en état de pouvoir satisfaire à toutes ses obligations courantes de paiement, concernant leurs comptes courants, impôts et remboursements de prêts.

L'inspection utilise la liquidité/trésorerie dans le sens général, mais nous déduisons le dénominateur du numérateur en comparant le résultat avec l'impact des 5 %.

Formule trésorerie générale =

actifs circulants – dettes à court terme

Analyse :

Trésorerie	- si T supérieure à 2 x Impact	95 %
	- si T inférieure à 2 x Impact	100 %

5. Conclusion générale

Sur la base de ces éléments, l'Inspection tire une conclusion générale. Pour les petites asbl qui tiennent une comptabilité simplifiée, une analyse adaptée est réalisée.

Si la réponse à au moins deux des trois critères est 100 %, la prime est maintenue à 100 %. Dans tous les autres cas, la prime est ramenée à 95 %.

Conclusion générale	95 % - 95 % 95 %	95 %
	95 % - 95 % - 100 %	95 %
	95 % - 100 % - 100 %	100 %
	100 % - 100 % - 100 %	100 %

6. Le 19 octobre 2021, les services de la seconde partie adverse procèdent à une évaluation des subsides ACS accordés à la requérante. À l'issue de cette évaluation, ils proposent au ministre de ramener les primes ACS à 95 %. Cette proposition repose sur un calcul, effectué selon la méthodologie mentionnée *supra*, et mis en œuvre sur la base des comptes de la partie requérante.

7. Par un courrier recommandé du 4 novembre 2021, les services de la seconde partie adverse informent la requérante qu'elle ne réunit plus les conditions pour bénéficier de la dispense visée à l'article 21, § 2, de l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 novembre 2002.

Ce courrier mentionne ce qui suit :

« L'analyse de la santé financière de votre organisation réalisée par les inspecteurs d'Actiris porte sur les pièces comptables et les bilans, conformément à la procédure administrative qui identifie trois indicateurs financiers. Lorsque deux indicateurs sur trois sont en faveur du passage de 100 à 95 %, la suppression de la dispense est proposée au Ministre.

L'impact annuel du passage des primes de 100 à 95 % pour votre organisation est évalué à 10.961€.

Appliquée à la situation de votre organisation, sur base des derniers comptes disponibles à la date du Département Inspection, les trois indicateurs précités donnent les résultats suivants :

✓ Votre résultat courant est de 2.981,63€ (un résultat courant supérieur à l'impact plaide pour un passage des primes à 95 %).

✓ Votre ratio de solvabilité est de 64,7 % (un ratio de solvabilité supérieur à 30 % plaide pour un passage des primes à 95 %).

✓ Votre trésorerie est de 318.247,33€ (lorsque la trésorerie est supérieure à 2 fois l'impact, ceci plaide pour un passage des primes à 95 %).

Si votre organisation souhaite nous faire part d'arguments financiers pertinents pour maintenir la dispense des 5 % qu'elle aurait omis de communiquer au Département Inspection d'Actiris et qui auraient un impact sur le mode de calcul de la prime ACS, nous vous invitons à nous transmettre [...] ces nouveaux éléments d'information endéans les 15 jours à dater de ce courrier.

Passé ce délai, Actiris informera le Ministère de l'Emploi de la Région de Bruxelles-Capitale de l'évolution positive de la situation financière de votre association, et lui proposera une révision des primes à 95 % pour les conventions précitées ».

8. Par un courrier recommandé du 16 novembre 2021, la requérante répond et expose les arguments justifiant, selon elle, le maintien des subsides ACS à 100 %.

9. Le 18 février 2022, après avoir pris connaissance des arguments de la

requérante, les services de la seconde partie adverse formulent un avis concernant le maintien des subsides ACS qui lui sont accordés. Cet avis est rédigé comme suit :

« L'employeur souhaiterait le maintien de ses primes restantes à 100 %. Il présente des arguments financiers suite au courrier envoyé le 04/11/2021 pour la diminution de la rétrocession à 95 % suite au rapport d'évaluation du 19/10/2021.
[...]

L'employeur ne présente pas de nouveaux comptes mais de nouveaux arguments. L'inspection a vérifié un à un chaque argument de l'employeur et même si l'on prend en compte les arguments de dettes à court terme et des créances, on se rend compte que la trésorerie est toujours largement supérieure à l'impact. La précédente évaluation de 2015 plaidait déjà pour une suppression totale de l'octroi des primes à 100 %.

L'inspection maintient son avis de ramener les primes restantes à 95 % ».

10. Par un courrier du 17 mars 2022, les services de la seconde partie adverse recommandent au ministre de l'Emploi de réviser à la baisse les subsides ACS accordés à la requérante, de 100 % à 95 %. Ce courrier est rédigé comme il suit :

« Jusqu'à présent l'asbl "Fédération des Centres de Jeunes en Milieu Populaire (FCJMP)" a bénéficié dans le cadre de ses conventions

n° 3993-00 - poste 003 - Art. 24.2 à 100 %
n° 5533-00 - postes 004, 005, 010, 012 et 013 - Art. 24.2 à 100 %
n° 5533-14 - poste 011 - Art. 24.12 à 100 %
n° 970355-01 - postes 001, 004 et 005 - Art. 21 à 100 %

des primes à 100 % telles que prévues par l'article 21 de l'Arrêté du 28 novembre 2002 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif au régime des contractuels subventionnés.

Il s'agit d'une dispense au régime normal qui accorde la prime ACS à 95 % (article 21.2 de l'Arrêté susmentionné).

Il s'est toutefois avéré, au vu d'une récente analyse financière, menée par le Département Inspection d'Actiris, que cette association dispose désormais des moyens financiers nécessaires afin de prendre en charge les 5 % de la rémunération des ACS au sens du paragraphe 2 de l'article susmentionné.

Actiris a envoyé en date du 04/11/2021, un courrier à l'asbl demandant des arguments financiers pertinents pour le maintien de la prime à 100 %.

La réponse de l'asbl a été analysée par le Département Inspection et ce dernier a confirmé que l'association était à même de prendre en charge les 5 %. Dès lors, Actiris estime que cet employeur peut contribuer au financement de ces postes susmentionnés.

Au vu de ce qui précède, nous vous demandons de bien vouloir accorder une révision de ces primes de manière à les faire évoluer de 100 % à 95 % ».

10. Par un courrier du 28 mars 2022 adressé aux services de la seconde partie adverse, le ministre de l'Emploi marque son accord pour réviser les subsides

ACS accordés à la partie requérante de 100 % à 95 %.

Il s'agit du premier acte attaqué.

11. La requérante est informée de la révision des subsides ACS par un courrier recommandé du 8 juillet 2022 de la seconde partie adverse.

Il s'agit du deuxième acte attaqué.

12. Par un courrier électronique du 3 août 2022, la requérante demande à la seconde partie adverse de revoir sa décision.

13. En l'absence de réponse de la part de la seconde partie adverse, la requérante saisit le Médiateur bruxellois le 29 août 2022.

14. Par un courrier électronique du 7 mars 2023, le Médiateur bruxellois indique évaluer « négativement l'opportunité de continuer l'analyse de [la] plainte » et clôture par conséquent le dossier.

IV. Recevabilité du recours en ce qu'il concerne le deuxième acte attaqué

IV.1. Thèses des parties

A. Thèse des parties adverses

Dans leur mémoire en réponse, les parties adverses soulèvent une exception d'irrecevabilité concernant le deuxième acte attaqué. Elles estiment qu'il n'existe qu'un seul acte administratif, adopté par le ministre de l'Emploi le 28 mars 2022, qui constitue la décision de priver la requérante du bénéfice de la dispense ministérielle permettant un versement de la prime à 100 %. Elles affirment que le courrier adressé le 8 juillet 2022 à la requérante a pour seul objet de lui notifier cette décision et d'en préciser les modalités d'application.

Selon elles, le recours n'est dès lors recevable qu'en ce qu'il est dirigé contre la décision du ministre (premier acte attaqué).

Dans leur dernier mémoire, les parties adverses contestent la thèse de la requérante selon laquelle la motivation contenue dans le courrier du 8 juillet 2022 est différente de celle de la décision du ministre de l'Emploi. Elles estiment que la

motivation de la décision du ministre réside dans l'analyse de la situation financière de la requérante, ce que la lettre du 8 juillet 2022 ne fait que confirmer.

B. Thèse de la requérante

Dans son mémoire en réplique, la requérante relève que seule la lettre d'Actiris lui a été communiquée, ce qui n'est pas le cas de la décision du ministre du 28 mars 2022. Elle y voit la preuve que la position du ministre n'a pas été considérée comme une décision.

Elle relève également que la décision du ministre n'est pas motivée en la forme, et qu'elle ne contient pas la mention des voies de recours. Elle considère que la position des parties adverses selon laquelle la lettre d'Actiris constitue la motivation formelle de la décision ministérielle ne peut être suivie, puisque cela signifierait que la motivation formelle de la décision ministérielle est postérieure à son adoption.

Selon elle, la lettre d'Actiris du 8 juillet 2022 est dès lors bien un acte administratif, ce que ne serait pas le premier acte attaqué.

Dans son dernier mémoire, la requérante réaffirme que « le courrier d'Actiris rencontre toutes les exigences d'une décision susceptible de recours [...] et ce alors qu'Actiris n'est pas l'autorité compétente ». Elle se réfère à l'arrêt n° 243.444 du 22 janvier 2019, dans lequel le Conseil d'État a considéré que, lorsque l'acte de notification repose sur une motivation différente de celle contenue dans l'acte qu'il vise, il convient de le considérer comme une décision autonome, susceptible de recours. Selon elle, la motivation des deux actes attaqués est substantiellement différente.

VI.2. Appréciation du Conseil d'État

Le courrier du 17 mars 2022 d'Actiris (deuxième partie adverse) au ministre chargé de l'Emploi était rédigé en ces termes :

« Jusqu'à présent l'asbl "Fédération des Centres de Jeunes en Milieu Populaire (FCJMP)" a bénéficié dans le cadre de ses conventions

n° 3993-00 - poste 003 - Art. 24.2 à 100 %

n° 5533-00 - postes 004, 005, 010, 012 et 013 - Art. 24.2 à 100 %

n° 5533-14 - poste 011 - Art. 24.12 à 100 %

n° 970355-01 - postes 001, 004 et 005 - Art. 21 à 100 %

des primes à 100 % telles que prévues par l'article 21 de l'Arrêté du 28 novembre 2002 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif au régime des contractuels subventionnés.

Il s'agit d'une dispense au régime normal qui accorde la prime ACS à 95 % (article 21.2 de l'Arrêté susmentionné).

Il s'est toutefois avéré, au vu d'une récente analyse financière, menée par le Département Inspection d'Actiris, que cette association dispose désormais des moyens financiers nécessaires afin de prendre en charge les 5 % de la rémunération des ACS au sens du paragraphe 2 de l'article susmentionné.

Actris a envoyé en date du 04/11/2021, un courrier à l'asbl demandant des arguments financiers pertinents pour le maintien de la prime à 100 %.

La réponse de l'asbl a été analysée par le Département Inspection et ce dernier a confirmé que l'association était à même de prendre en charge les 5 %.

Dès lors, Actiris estime que cet employeur peut contribuer au financement de ces postes susmentionnés.

Au vu de ce qui précède, nous vous demandons de bien vouloir accorder une révision de ces primes de manière à les faire évoluer de 100 % à 95 %.

Nous vous saurions gré de nous communiquer votre décision quant à cette proposition ».

Le 28 mars 2022, le ministre chargé de l'Emploi a donné une « suite à l'analyse financière » réalisée par les services d'Actiris, et a répondu à la proposition qui lui était faite en marquant son accord « pour une révision de la prime ACS de manière à la faire évaluer de 100 % à 95 % pour le poste 003 de la convention ACS n° 3993-00, les postes 004, 005, 010, 012 et 013 de la convention ACS n° 5533-00, le poste 001 de la convention ACS n° 5533-14 et les postes 001, 004 et 005 de la convention ACS n° 970355-01 ».

Dans son courrier du 8 juillet 2022 adressé à la requérante, Actiris lui explique avoir « proposé la diminution » des primes au ministre qui a « marqué son accord quant à cette diminution en date du 28/03/2022 ».

Il ressort de ces échanges qu'Actiris a formulé une proposition à l'intention du ministre, et que celui-ci a pris une décision quant à la réduction du subsidie.

La qualité des motivations matérielle et formelle de la décision du ministre de l'Emploi est une question de fond, qui n'a aucune incidence sur le fait que le rôle d'Actiris s'est limité à lui proposer de prendre une décision, puis à notifier cette décision à la requérante, sans elle-même adopter un acte administratif.

Le recours est irrecevable en son deuxième objet.

V. Premier moyen

V.1. Thèse de la requérante

La requérante soulève un premier moyen pris de « la violation de l'article 21 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 novembre 2002 relatif au régime des contractuels subventionnés ; de l'absence, l'erreur, l'insuffisance ou la contrariété dans les causes ou les motifs et de l'erreur manifeste d'appréciation ».

Elle affirme qu'en application de la disposition visée au moyen, seul le ministre, et non Actiris, était compétent pour adopter le deuxième acte attaqué.

Dans son mémoire en réplique, la requérante expose les raisons pour lesquelles il doit être considéré qu'Actiris, et non le ministre, a bien pris la décision de suppression de la dispense. Elle fait valoir que seul le courrier du 8 juillet 2022 lui a été notifié ; que la décision du ministre, contrairement à celle d'Actiris, n'est pas motivée en la forme et ne contient pas une mention des voies de recours ; que le ministre n'a pas pu exercer son pouvoir d'appréciation alors même qu'il n'a pas été mis en possession des pièces essentielles de la procédure ; que s'il s'agissait simplement de transmettre la décision du ministre, il est incompréhensible que cela ait pris plus de trois mois.

Selon elle, puisque la décision d'Actiris est bien un acte attaquant, il convient de relever que cet organisme ne disposait pas de la compétence pour l'adopter.

Dans son dernier mémoire, la requérante réitère ses arguments, sans ajout substantiel.

V.2. Appréciation du Conseil d'État

Il ressort de l'examen de la recevabilité du recours que celui-ci est irrecevable en ce qu'il concerne le deuxième acte attaqué, qui est un simple courrier de notification.

Le premier moyen, qui est exclusivement dirigé contre cet acte, est donc

également irrecevable.

VI. Deuxième moyen

VI.1. Thèses des parties

A. Requête en annulation

La requérante soulève un deuxième moyen pris « de la violation de la Convention européenne des droits de l'homme, notamment son article 1^{er} du premier protocole additionnel ; de la Constitution, notamment ses articles 10 et 11 (proportionnalité), et son article 159 ; de l'ordonnance du 18 janvier 2001 portant organisation et fonctionnement d'Actiris, notamment son article 4 (missions d'Actiris) ; de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 novembre 2002 relatif au régime des contractuels subventionnés, notamment son article 21 § 1^{er} ; des principes généraux de droit et de bonne administration, notamment les principes d'égalité, de non-discrimination et de proportionnalité ; de l'absence, l'erreur, l'insuffisance ou la contrariété dans les causes ou les motifs et de l'erreur manifeste d'appréciation ».

Elle estime « contraire aux principes d'égalité, de non-discrimination et de proportionnalité (articles 10 et 11 de la Constitution) de retirer mécaniquement 5% » à la subvention qui lui est accordée « comme le prévoit l'article 21 § 2, de l'arrêté du 28 novembre 2002 ». Selon elle, toute personne subventionnée « peut en effet s'attendre à disposer de l'intégralité de la subvention à attribuer, tout retrait étant, dans ce cadre, une violation du droit au respect des biens consacré par l'article Premier du premier protocole additionnel à la CEDH ». Le mécanisme de limitation prévu par cet article est, de son point de vue, contraire aux dispositions et principes visés au moyen, de sorte que cet article doit être écarté du litige en application de l'article 159 de la Constitution, privant ce faisant les actes attaqués de leur base légale.

B. Mémoire en réponse

Les parties adverses reprochent à la requérante de se limiter « à énoncer les règles supérieures qu'elle considère violées par l'article 21, § 2, de [l'arrêté de la Région de Bruxelles-Capitale] du 28 novembre 2002 sans fournir une once d'explication sur la manière dont ces règles seraient violées ».

Elles disent ne pas comprendre, en l'absence de tout développement

donné au moyen, en quoi l'article 21, § 2, précité violerait les articles 10 et 11 de la Constitution, le droit au respect des biens, les principes généraux de bonne administration et de proportionnalité.

Elles estiment dès lors le moyen irrecevable.

C. Mémoire en réplique

Le mémoire en réplique expose l'argumentation suivante au sujet de ce moyen :

« 11. Une subvention est un décaissement unilatéral d'une personne publique au profit d'une personne juridique dans un but d'intérêt général.

Si la loi ou un arrêté fixe un certain montant de subventionnement pour une cause d'intérêt général donnée, rien ne justifie qu'une limitation automatique de ce subventionnement soit possible.

Cela revient à sous-financer structurellement une activité reconnue comme d'intérêt général, sans motif particulier. Un tel mécanisme viole donc bien les dispositions reprises au moyen et notamment l'article 1^{er} du Premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'Homme.

En effet, le droit au respect des biens protège les attentes légitimes des particuliers. Dès lors qu'un subventionnement est accordé et fixé à un certain montant – ici de 100 % – durant plusieurs dizaines d'années, le retrait mécanique de 5 % est dépourvu de tout motif.

Dans ces conditions, le deuxième moyen est également fondé ».

D. Dernier mémoire de la requérante

La requérante expose l'argumentation suivante :

« 11. Pendant des dizaines d'années, la dispense prévue à l'article 21, § 2, alinéa 2 de l'arrêté royal du 28 novembre 2002 a été octroyée et la prime accordée à hauteur de 100 % à la requérante. Partant, la nouvelle politique du Ministre qui consiste à ne jamais accorder la dispense sauf exception porte atteinte aux attentes légitimes créées chez la requérante.

Dès lors que le texte de l'arrêté n'a jamais évolué sur ce point, on s'interroge sur la légalité du procédé qui consiste à modifier l'application qui a toujours été faite de cette disposition, et ce par une note verte enjoignant de retirer systématiquement 5 % du montant de la prime sauf exceptions.

Il est renvoyé à la sagesse de Votre Conseil sur ce point ».

VI.2. Appréciation du Conseil d'État

A. Quant à la recevabilité

Un « moyen » au sens de l'article 2 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État doit, pour être jugé recevable, comporter une identification suffisamment claire de la règle de droit qui a été transgressée et de la manière dont cette règle a été violée par l'acte attaqué.

Dans l'exposé de son moyen, la requérante se limite d'abord à affirmer que l'article 21, § 2, de l'arrêté du 28 novembre 2002 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif au régime des contractuels subventionnés est contraire au principe d'égalité et de non-discrimination en ce qu'il retire « mécaniquement » 5 % au montant des subsides précédemment octroyés.

Elle n'expose toutefois pas concrètement en quoi un acte réglementaire prévoyant, au sujet d'un subside relatif à des emplois contractuels, un plafond applicable, sauf dérogation, à l'ensemble des administrés concernés, violerait les articles 10 et 11 de la Constitution et les principes d'égalité et de non-discrimination.

À défaut de toute explication à ce sujet, le moyen, en ce qu'il dénonce une violation du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination, n'est pas exposé avec une clarté suffisante, et est dès lors irrecevable.

Le moyen est également irrecevable en ce qu'il invoque la violation de l'article 4 de l'ordonnance du 18 janvier 2001 portant organisation et fonctionnement d'Actiris, ainsi que « l'absence, l'erreur, l'insuffisance ou la contrariété dans les causes ou les motifs » et l'erreur manifeste d'appréciation. La requérante s'abstient en effet d'expliquer en quoi ces dispositions et principes seraient violés.

B. Quant au fond

Au sujet de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la requérante se limite à soutenir, dans sa requête, que toute diminution d'une subvention est une violation du droit au respect des biens consacré par cette disposition. Son mémoire en réplique contient, quant à lui, les affirmations que « rien ne justifie qu'une limitation automatique [du] subventionnement soit possible » et que « cela revient à sous-

financer structurellement une activité reconnue comme d'intérêt général, sans motif particulier ».

Ces affirmations générales ne peuvent amener au constat d'une violation du droit au respect des biens.

La requérante semble considérer comme évident qu'un subside futur est un « bien » au sens de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. S'il est vrai que la Cour européenne des droits de l'homme admet que certaines « espérances légitimes » peuvent constituer un « bien », et dès lors bénéficier de la protection de l'article précité, il est toutefois nécessaire que la personne concernée jouisse « d'un droit sanctionnable qui doit véritablement constituer un intérêt patrimonial substantiel suffisamment établi au regard du droit national » (CEDH, 11 octobre 2022, *Beeler c. Suisse*, Req. n° 78630/12, § 57, (ECLI:ECHR:2022:1011JUD007863012) ; CEDH, 13 décembre 2016, *Béláné Nagy c. Hongrie*, Req. n° 53080/13, § 74, (ECLI:ECHR:2016:1213JUD005308013) ; CEDH, 11 janvier 2007, *Anheuser Busch Inc. c. Portugal*, Req. n° 73049/01, § 65, (ECLI:ECHR:2007:0111JUD007304901)).

La requérante s'abstient d'apporter la démonstration que le versement du subside en question constituerait une telle « espérance légitime ». Du reste, elle n'établit pas qu'elle est dans les conditions pour obtenir une dispense totale ou partielle de l'application de la diminution visée à l'article 21, § 2, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 novembre 2002.

Elle ne prouve dès lors pas qu'une atteinte a été portée à l'un de ses biens par l'acte attaqué. *A fortiori*, elle n'expose pas en quoi cette atteinte ne serait pas prévue par la loi ou serait disproportionnée.

En ce qu'il invoque la violation de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la convention européenne des droits de l'homme, le moyen n'est pas fondé.

VII. Troisième moyen

VII.1. Thèses des parties

A. Requête en annulation

La requérante soulève un troisième moyen pris de la violation « de la Convention européenne des droits de l'homme, notamment son article 1^{er} du premier protocole additionnel ; de la Constitution, notamment ses articles 10 et 11 (proportionnalité) et 33 de la Constitution (compétence de l'auteur de l'acte) ; [de] l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 novembre 2002 relatif au régime des contractuels subventionnés, notamment son article 21 ; de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ; des principes généraux de droit et de bonne administration, notamment le principe d'audition et les droits de la défense, les principes d'égalité, de non-discrimination et de proportionnalité, le devoir de minutie et le principe qui veut que tout acte repose sur des motifs exacts et pertinents, les principes de la motivation au fond (motivation matérielle) et en la forme des actes administratifs, l'interdiction de la délégation de signature et l'interdiction des délégations de compétences illégales ; de l'absence, l'erreur, l'insuffisance ou la contrariété dans les causes ou les motifs et de l'erreur manifeste d'appréciation ».

Dans une première branche, la requérante affirme que, si elle a été entendue préalablement à l'adoption du deuxième acte attaqué, le principe d'audition préalable n'a pas été respecté dans le cadre de l'adoption du premier acte attaqué. Elle identifie, en toute hypothèse, plusieurs documents administratifs qui, selon elle, auraient dû lui être communiqués pour que le principe d'audition préalable soit pleinement respecté.

Dans la deuxième branche du moyen, la requérante affirme que les actes attaqués sont fondés sur des critères établis par une note verte « méthodologie d'évaluation des postes ACS et nouvelles dispositions administratives » du 28 janvier 2015 émanant du directeur du cabinet ministériel et adressée à Actiris. Selon elle, ces critères sont dénués de pertinence « pour évaluer le bien-fondé d'une réduction de subvention ». Elle rappelle les arguments utilisés dans son courrier du 16 novembre 2021 à la deuxième partie adverse, et affirme que « dans ces conditions, les critères utilisés ne sont pas conformes à l'article 21 de l'arrêté ni aux principes de motivation au fond et en la forme, ni au devoir de minutie administrative » et que, pour autant qu'ils aient été « inscrits dans une note verte, ces lignes directrices doivent être

écartées sur base de l'article 159 de la Constitution et les actes attaqués, privés de leur base légale, doivent être annulés ».

Elle soutient que le premier acte attaqué ne se réfère pas à ces critères, et qu'il n'est donc pas conforme au « devoir de motivation formelle [...] imposé par la loi du 29 juillet 1991 [relative à la motivation formelle des actes administratifs] ».

Elle affirme également que le directeur de cabinet ministériel « n'a de toute façon pas compétence pour fixer des critères qui seraient ensuite suivis par Actiris et le Ministre », et que la note ainsi rédigée ne lui est de toute manière pas opposable à défaut d'avoir été publiée ou portée à sa connaissance en même temps que les actes attaqués.

B. Mémoire en réponse

En réponse à la première branche, les parties adverses soulèvent d'abord une exception d'irrecevabilité du moyen, en ce qu'il invoque la violation du principe général des droits de la défense, [le premier] acte attaqué n'étant selon elles pas une sanction.

Elles estiment ensuite qu'une violation du principe d'audition préalable ne peut davantage être invoquée, car ce principe ne s'applique pas lorsque l'autorité se prononce sur une demande de subvention. Elles soulignent qu'Actiris a respecté la procédure administrative « qu'elle s'est fixée en matière d'analyse de l'opportunité d'octroyer ou non la dispense du versement de la prime à 95% et qui permet à l'employeur d'exprimer son point de vue ». Elles détaillent les principales étapes de la procédure suivie, notamment la possibilité laissée à la requérante d'exposer son point de vue par écrit.

Au sujet de la deuxième branche, elles soulignent que la ligne de conduite contestée a été fixée par le ministre compétent et les services d'Actiris, et qu'elle se fonde sur la capacité ou non de l'employeur de supporter la diminution de cinq pourcents du subsidie « au regard de son résultat comptable, de sa solvabilité et de sa trésorerie ». Elles rappellent l'analyse qui a été réalisée de la situation de la requérante.

Les parties adverses relèvent ensuite que la requérante ne dit pas en quoi les critères fixés ne seraient pas conformes à l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 novembre 2002. Elles rappellent que ces critères sont énoncés dans le courrier adressé à la requérante le 8 juillet 2022. Elles soutiennent

que rien n'empêche l'autorité qui dispose d'un pouvoir discrétionnaire d'encadrer son exercice en fixant une ligne de conduite, pour autant qu'elle réalise un examen individuel de chaque situation, ce qui est bien le cas en l'espèce.

Elles contestent les arguments que la requérante a exposé dans son courrier du 16 novembre 2021, et soulignent y avoir répondu par courrier du 8 juillet 2022.

Elles soulignent enfin que, dans son courrier du 16 novembre 2021, la requérante n'a pas apporté la preuve « de son impossibilité de prendre en charge les 5 % de rémunération des ACS qu'elle occupe ».

C. Mémoire en réplique

Quant à la première branche, la requérante estime qu'une mesure grave a bien été prise à son encontre, dans la mesure où elle bénéficiait de la subvention à 100% depuis plusieurs dizaines d'années. Selon elle, le principe d'audition préalable implique en particulier que l'administré ait accès à toutes les pièces du dossier préalablement à son audition, ce qui sous-entend l'envoi d'une convocation mentionnant la possibilité de consulter lesdites pièces préalablement à l'audition. Or, en l'espèce, la convocation n'aurait pas compris cette mention, et ce n'est qu'à l'issue d'une procédure devant la commission d'accès aux documents administratifs qu'elle a pu avoir accès aux pièces essentielles du dossier.

Elle affirme que les arguments contenus dans son courrier du 16 novembre 2021 n'ont pas été transmis au ministre, les services de la seconde partie adverse se contentant d'indiquer que ceux-ci ne remettaient pas la proposition de décision en cause. Elle relève que le premier acte attaqué ne se réfère pas à ces arguments.

Quant à la seconde branche, la requérante soutient que le premier acte attaqué n'est pas motivé en la forme, puisque c'est le deuxième acte attaqué qui est supposé contenir sa motivation. Or, les conditions de la motivation formelle par référence ne sont, selon elle, pas réunies, le ministre ne pouvant s'approprier des motifs postérieurs à sa décision.

Elle estime que les parties adverses ne s'expliquent pas quant à l'incompétence de l'auteur des circulaires fixant les critères utilisés. Selon elle, la décision attaquée aurait été prise uniquement sur la base de critères établis par la seconde partie adverse dans une note interne qui n'aurait jamais été communiquée et

soumise à l'approbation du ministre.

D. Dernier mémoire de la requérante

Quant à la première branche, la requérante estime que sa situation ne s'apparente pas à un refus de subside ou au refus de renouveler un subside, car ni la réglementation, ni sa situation, n'ont subi de modification. C'est selon elle « au terme d'une nouvelle application de la réglementation que le Ministre refuse l'octroi du subside dans sa totalité à la requérante, alors qu'elle en a bénéficié durant des années ». Il s'agit donc bien d'une mesure grave consistant en la privation d'un avantage dont la requérante jouissait antérieurement.

Elle considère dès lors que le moyen est recevable en ce qu'il est pris de la violation du principe général d'audition préalable. Ce principe a été violé en ce qu'elle n'a pas eu accès à l'ensemble des pièces du dossier administratif avant de faire valoir son point de vue. Elle explique en quoi l'absence de connaissance de certains documents l'a empêchée d'exposer utilement son point de vue.

Quant à la deuxième branche, la requérante affirme de nouveau que la motivation ne peut pas être contenue dans un autre acte postérieur à la décision, et encore moins dans un simple courrier de notification. Selon elle, loin de reposer sur des éléments factuels objectifs, le premier acte attaqué ne comporte ni motifs de fait, ni motifs de droit.

Elle soutient que « les critères permettant de réduire de 5 % les subventions ne sont pas des critères arithmétiques et objectifs », car « ils dépendent en réalité de la gestion managériale de l'entreprise qui en bénéficie ». Elle estime que l'entreprise prudente et diligente est pénalisée pour sa bonne gestion, alors que l'entreprise dépensière qui organise son insolvabilité peut continuer à bénéficier d'un subside complet. Ces critères de « pure gestion » ne permettent pas, selon elle, d'évaluer « l'impossibilité de prendre en charge les 5 % de la rémunération des ACS », comme l'exige pourtant l'article 21, § 1, alinéa 2, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 novembre 2002 relatif au régime des contractuels subventionnés.

Elle réaffirme que ces critères n'ont pas été portés à la connaissance des employeurs concernés et qu'ils n'ont pas été approuvés par le ministre, seule autorité compétente. Il en résulte selon elle « une violation de l'article 21 de l'arrêté royal [*sic*] du 28 novembre 2002 ainsi qu'une erreur manifeste d'appréciation dans le chef de

l'autorité, qui n'a pas apprécié correctement la capacité du requérant à assumer les 5 % du subside ». Elle rappelle n'avoir eu connaissance de ces critères qu'après la notification de l'acte attaqué.

VII.2. Appréciation du Conseil d'État

A. Quant à la première branche

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. 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.

L'article 21, § 1^{er} et § 2, de l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 novembre 2002 relatif au régime des contractuels subventionnés est rédigé comme suit :

« § 1^{er}. Le ministre octroie une prime majorée d'un montant correspondant au salaire en espèces auquel le travailleur a droit, sans que ce montant puisse excéder le traitement de référence annuel, augmenté d'un pourcentage forfaitaire destiné à couvrir le pécule de vacances, l'allocation de fin d'année, les cotisations patronales, les primes et cotisations d'assurance contre les accidents du travail, l'intervention de l'employeur dans les frais de transport et le montant de l'allocation de foyer ou de résidence.

[...]

§ 2. Le montant de la prime majorée, hors l'allocation de foyer ou de résidence et l'intervention dans les frais annuels de secrétariat social, est diminué de 5 %. Le ministre peut accorder une dispense totale ou partielle de l'application de cette diminution aux employeurs qui fournissent la preuve de leur impossibilité de prendre en charge ces 5 % de la rémunération des ACS qu'ils occupent ».

Il résulte de cette disposition qu'en ce qui concerne le subventionnement de l'emploi des contractuels subventionnés, le principe est l'octroi à l'employeur d'une « prime majorée » dont le montant est diminué de 5 pourcents. Ce n'est que lorsque l'employeur peut fournir la preuve de l'impossibilité pour lui de prendre en charge cette diminution que le ministre peut accorder « une dispense totale ou partielle » de son application.

L'application du régime de subventionnement prévu par la réglementation – qui implique en l'occurrence l'octroi d'une prime diminuée de 5 pourcents – ne peut

être considérée comme une mesure grave prise à l'égard d'un administré, même si un subventionnement supplémentaire est possible, moyennant une dérogation accordée par le ministre, et même si cette dérogation a été octroyée par le passé.

Le principe d'audition préalable n'est dès lors pas applicable en l'espèce.

Il en résulte que les parties adverses n'étaient pas tenues d'adresser à la requérante une convocation à une audition, ni de lui communiquer un dossier administratif complet.

Il a par ailleurs été proposé à la requérante, par courrier du 4 novembre 2021, d'exposer ses arguments par écrit en vue de continuer à bénéficier de la dispense visée à l'article 21, § 2, de l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 novembre 2002. Cette proposition, à laquelle la requérante a donné une suite par courrier du 16 novembre 2021, était suffisante pour lui permettre d'exposer utilement son point de vue quant aux conditions d'application de cet article. Elle a également permis à l'autorité de statuer en pleine connaissance de cause sur les conditions d'octroi de la dispense.

Le moyen, en sa première branche, n'est pas fondé.

B. Quant à la deuxième branche

Au regard de la formulation du moyen dans la requête, il convient, en premier lieu, de préciser que les lignes directrices, constituées de trois critères financiers, visant l'analyse de la capacité des bénéficiaires de la subvention à supporter la réduction à 95 pourcents de la « prime majorée », ne sont pas exposées dans la « note verte » du 28 janvier 2015, mais dans un document intitulé « Fiche info 3 : procédure administrative relative au maintien des primes à 100% », daté du 24 mai 2017 émanant des départements DPE et Inspection d'Actiris.

La deuxième branche du moyen sera dès lors interprétée comme contestant la régularité des critères énoncés dans le document en question.

L'article 21, § 2, de l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 novembre 2002 énonce que le ministre peut accorder « une dispense totale ou partielle » de la diminution de 5 pourcents de la « prime majorée » aux employeurs « qui fournissent la preuve de leur impossibilité de prendre en charge ces

5 % de la rémunération des ACS qu'ils occupent ».

Cette disposition laisse au ministre un pouvoir d'appréciation lorsqu'il s'agit de déterminer, dans le cadre de l'octroi d'une dispense totale ou partielle de l'application de la diminution de 5 % de la prime, si l'employeur démontre l'impossibilité pour lui de prendre en charge cette diminution.

Dans le cadre de l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire par le ministre, l'administration qui prépare la décision peut se fixer des lignes directrices, en l'occurrence des indicateurs financiers, destinées à faciliter et systématiser l'examen d'une même question dans l'ensemble de dossiers qui lui sont soumis. Ce faisant, l'administration n'exerce aucun pouvoir réglementaire, la ligne directrice qu'elle adopte n'ayant pas la valeur d'une norme s'imposant aux tiers ou au ministre. Ce dernier, dont la décision est en l'occurrence fondée sur l'article 21, § 2, de l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 novembre 2002, peut réfuter librement la ligne directrice appliquée par l'administration, notamment lors de la prise d'une décision au sujet d'un dossier particulier.

Le fait que ces lignes directrices n'émanent pas du ministre, ou ne sont pas approuvées par lui à l'avance, n'a dès lors en règle pas d'incidence sur la régularité de la décision individuelle qu'il prend en ce qui concerne une situation particulière. Ces lignes directrices ne constituent pas le fondement de son pouvoir, ni une norme s'imposant à lui lors de la prise de décision.

En ce que le moyen repose sur l'affirmation contraire, et allègue la violation de l'article 33 de la Constitution, il manque en droit.

Les trois critères utilisés par l'administration, et admis par le ministre, pour déterminer la capacité de la requérante à prendre en charge les 5 % de la diminution de la « prime majorée » sont le résultat courant « supérieur à l'impact » de la diminution, le *ratio* de solvabilité supérieur à 30 % et la trésorerie « supérieure à 2 fois l'impact » de la diminution, deux de ces trois indicateurs financiers devant être réunis pour que le subside soit ramené à 95 %.

Contrairement à ce qu'affirme la requérante, les indicateurs financiers ainsi utilisés ne sont nullement contraires à l'article 21, § 2, de l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 novembre 2002. La requérante ne démontre par ailleurs pas que ces indicateurs, et l'usage qui en a été fait par la première partie adverse, sont manifestement déraisonnables.

La requérante affirme encore, dans son mémoire en réplique, que les arguments formulés dans son courrier du 16 novembre 2021 n'ont pas été communiqués au ministre, et qu'il s'agit là d'une violation du principe d'audition préalable. Outre le fait que le principe d'audition préalable n'est en l'occurrence pas applicable, une autorité administrative peut, si elle le souhaite, s'appuyer sur le travail d'analyse du dossier complet réalisé par l'administration chargée de préparer ses décisions. L'analyse réalisée par l'administration est alors celle de l'autorité qui prend la décision, qui en assume la responsabilité. L'affirmation que le ministre n'avait pas le courrier du 16 novembre 2021 sous les yeux au moment où il a pris sa décision, à la supposer démontrée, n'a dès lors aucune incidence sur la légalité de l'acte attaqué.

Quant aux motivations matérielle et formelle du premier acte attaqué, elles sont constituées, d'une part, de la décision du ministre de l'Emploi du 28 mars 2022 et, d'autre part, du courrier du 17 mars 2022 d'Actiris, exposant au ministre les motifs pour lesquelles la « prime majorée » devrait être ramenée à 95 pourcents. Il ne fait ainsi aucun doute, à la lecture de la décision du 28 mars 2022, que le ministre a réceptionné le « courrier du 17 mars 2022 relatif à la révision de la prime ACS » versée à la requérante, et qu'il a marqué son accord sur « l'analyse financière réalisée par [Actiris] », amenant cet organisme à proposer cette réduction.

La teneur de cette décision, notamment ses motifs formels, ont été portés à la connaissance de la requérante par un courrier du 8 juillet 2022. Contrairement à ce qu'affirme la requérante, les motifs ainsi notifiés correspondent aux motifs énoncés dans la décision prise par le ministre et dans la proposition d'Actiris qu'il a approuvée. Ces motifs, tels qu'ils ont été notifiés, permettent à la requérante de comprendre la raison pour laquelle le subventionnement de ses emplois ACS n'a pas été maintenu à 100 pourcents de la « prime majorée ».

Le moyen n'est dès lors pas non plus fondé en ce qu'il est pris de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

VIII. Indemnité de procédure et autres dépens

Les parties adverses sollicitent une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à leur demande.

Le rejet de la requête justifie que les autres dépens soient mis à charge de

la requérante.

**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 24 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros accordée aux parties adverses.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 30 janvier 2026, par la VI^e chambre du Conseil d'État, composée de :

David De Roy,	président de chambre,
Xavier Close,	conseiller d'État,
Aurélien Vandeburie,	conseiller d'État,
Adeline Schyns,	greffière.

La Greffière,

Le Président,

Adeline Schyns

David De Roy