

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT F.F. DE LA VI^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R Ê T

n° 266.397 du 17 avril 2026

A. 247.270/VI-23.701

En cause : **la société coopérative BOTHANET SERVICES,**
ayant élu domicile chez
M^e Hervé POLLET, avocat,
rue T'Serclaes de Tilly 49-51
6061 Montignies-sur-Sambre,

contre :

**1. le directeur de la Direction de l'Économie sociale
du Service Public de Wallonie,**

2. la Région wallonne, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Michel KAISER et Catherine JIMENEZ, avocats,
rue Gustave Biot 22
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 6 février 2026, la partie requérante demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « la décision de Monsieur [F.R.] du 28 mai 2025, en sa qualité de directeur de la Direction de l'Economie sociale du Service Public de Wallonie de récupérer 299.138,00 € à charge de la requérante au titre de subventions indûment perçues » et, d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

Par une ordonnance du 12 février 2026, le calendrier de la procédure a été déterminé et l'affaire a été fixée à l'audience du 10 avril 2026.

La contribution et le droit visés respectivement aux articles 66, 6°, et 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.

Une note d'observations et le dossier administratif ont été déposés dans le respect du calendrier de la procédure.

M. Philippe Nicodème, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 17, § 4, alinéa 2, des lois 'sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973'.

Le rapport a été notifié aux parties.

M. Aurélien Vandeburie, président de chambre f.f., a exposé son rapport.

M^e Valdrin Gërguri, *loco* M^e Hervé Pollet, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^{es} Michel Kaiser et Marie Botman, avocats, comparaissant pour la seconde partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Philippe Nicodème, 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

La partie requérante est une société agréée en qualité d'« entreprise d'insertion » au sens du décret du 20 octobre 2016 relatif à l'agrément des initiatives d'économie sociale et à l'agrément et au subventionnement des entreprises d'insertion.

À ce titre, elle perçoit des subventions.

Suivant un rapport d'inspection du 27 février 2025, le service d'inspection sociale du Service Public Wallonie procède le 5 octobre 2024, le 28 novembre 2024 et le 12 décembre 2024, à des contrôles du respect par la partie requérante des conditions de la réglementation relative aux entreprises d'insertion, notamment à propos des subventions relatives aux accompagnateurs sociaux.

Il ressort notamment de ce rapport « qu'un temps plein au maximum est consacré à l'accompagnement social des travailleurs chez BOTHANET et non pas deux, comme renseigné [par la partie requérante] ».

Le rapport émet un avis défavorable et conclut comme suit :

« Suite à prévoir :

- passage en commission
- remboursement du subside accompagnement social pour 1 ETP depuis 2017 ».

Suivant l'avis adopté le 16 avril 2025 par la Commission consultative et d'agrément des entreprises d'économie sociale (ci-après « COMES »), celle-ci est saisie, le 4 mars 2025, par la Direction de l'Économie sociale du SPW Économie, Emploi, Recherche, du rapport d'inspection du 27 février 2025.

Suivant cet avis, le secrétariat de la COMES écrit le 5 mars 2025 au directeur de la gestion journalière de la partie requérante afin de l'informer des modalités et des motifs d'une audition prévue le 10 avril 2025.

Le 3 avril 2025, la partie requérante adresse une note de défense au secrétariat de la COMES.

Le 10 avril 2025, la COMES auditionne le directeur de la gestion journalière de la partie requérante.

Le 16 avril 2025, la COMES adopte un avis « favorable au principe de la récupération des subventions indûment perçues, laissant le soin à l'administration de se prononcer sur la rétroactivité, la période exacte ou le calcul précis des montants à récupérer ».

Le 28 mai 2025, sur la base du rapport du 27 février 2025 du service d'inspection sociale et sur la base de l'avis du 16 avril 2025 de la COMES, le directeur de la Direction de l'Économie sociale du SPW Économie écrit à la partie requérante, notamment ce qui suit :

«

**Objet : Procédure contradictoire- récupération de la subvention accompagnement social
Non-conformité aux dispositions légales du subventionnement**

Monsieur,

Par la présente, conformément au Rapport d'Inspection du 27 février 2025 et à l'avis n° 375 EI de la Commission consultative et d'agrément des entreprises d'économie sociale (COMES) adopté le 16 avril 2025, il a été constaté une utilisation non conforme des subventions destinées à l'accompagnement social. Par conséquent, une procédure visant à récupérer les fonds publics indûment perçus a été engagée.

[...]

L'avis de la COMES, basé sur le rapport d'inspection défavorable et l'audition du 10 avril 2025, met en évidence une répartition inadéquate des heures de travail des accompagnateurs sociaux. Une part importante de leur temps a été consacrée à des tâches administratives, au détriment de leurs missions d'accompagnement, ce qui contrevient à la réglementation en vigueur.

[...]

En application de l'article 23 du décret du 20 octobre 2016 relatif à l'agrément des initiatives d'économie sociale et au subventionnement des entreprises d'insertion, nous avons calculé un montant de 299.138,00 € à récupérer, correspondant aux subventions indûment perçues.

Veillez trouver, en annexe, le détail du calcul. Une récupération a été effectuée depuis 2017, avec un recalcul annuel. Dans ce cadre, 50 % du coût salarial des accompagnatrices, Madame [REDACTED] et Madame [REDACTED], ont été pris en compte. À ce montant, 15 % des frais salariaux¹ ont été ajoutés, avant déduction des sommes déjà versées, permettant ainsi de déterminer le montant à récupérer.

Nous vous remercions par avance de nous faire part de vos éventuelles remarques dans un délai de 30 jours suivant la réception de cette notification.

Afin d'éviter un impact financier immédiat, le trop-perçu pourra régularisé par diminution de subventions ultérieures. Dès lors, aucun remboursement direct ne doit être effectué par l'entreprise dans l'immédiat. Nous vous prions de bien vouloir prendre acte de cette régularisation et de vous assurer que les missions financées à l'avenir respectent strictement le cadre légal en vigueur.

Dans l'attente de votre retour, je vous prie d'agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

».

Il s'agit de l'acte attaqué.

Le 25 juin 2025, la partie requérante répond au courrier du 28 mai 2025 et transmet par écrit deux moyens de défense. Elle demande à la DES du SPW Économie de « revoir sa position ».

Le 11 août 2025, S.H. « p.o. » le directeur de la Direction de l'Économie sociale du DES du SPW Économie, écrit à la partie requérante notamment ce qui suit :

« [...]

**Objet : Réponse à votre courrier du 25 juin 2025 – Procédure contradictoire :
récupération partielle de la subvention « accompagnement social »
Non-conformité aux dispositions légales du subventionnement**

Monsieur,

Nous faisons suite à votre courrier du 25 juin 2025 relatif à la notification de récupération partielle de la subvention octroyée au titre de l'accompagnement social, référencée SPWEER/DDE/DES/EI-M-02-055/COOR/CVE/2025/05. Après analyse de vos observations, nous vous prions de bien vouloir prendre connaissance des éléments suivants.

[...]

Le montant de 299.138,00 € a été calculé sur base d'une réévaluation annuelle depuis 2017, en tenant compte de 50 % du coût salarial des accompagnatrices concernées, augmenté de 15 % de frais de fonctionnement, comme prévu à l'article 20, §4 de l'AGW du 24 mai 2017 ⁴ :

La subvention visée à l'alinéa 1^{er}, est destinée à couvrir le coût salarial du ou des accompagnateurs sociaux, en ce compris leurs frais de déplacement ainsi que leurs frais de fonctionnement à concurrence de quinze pour cent maximum du coût salarial.

Ce calcul repose sur les données disponibles, les déclarations recueillies lors du contrôle, et l'absence de ventilation précise ou de pièces justificatives permettant de réévaluer la répartition effective des tâches. Il s'inscrit dans le cadre légal et réglementaire applicable, et respecte le principe de proportionnalité.

[...]

Dans ce contexte, et en l'absence de tout élément complémentaire probant, nous soulignons, une nouvelle fois que la transmission des pièces mentionnées constitue un préalable à la liquidation des subventions, et ne préjuge en rien des contrôles postérieurs susceptibles d'être opérés par l'administration. En dépit des sollicitations répétées de l'administration, notamment lors de l'audition de la COMES et par courrier en date du 25 juin 2025, aucune pièce justificative n'a été produite permettant de réévaluer la répartition effective des tâches des accompagnateurs sociaux sur la période concernée. Dès lors, nous réaffirmons notre position quant à la récupération partielle de la subvention.

[...]

».

Ce courrier, qui constitue l'acte attaqué dans le cadre du recours en suspension enrôlé sous le numéro A. 247.272/VI-23.702, se termine par l'indication des voies de recours et de ce qu'une réclamation peut être introduite auprès du service de médiation commun à la Communauté française et à la Région wallonne.

Le 25 septembre 2025, la partie requérante introduit une réclamation auprès de ce Médiateur.

IV. Mise hors de cause du directeur de la Direction de l'Économie sociale du SPW

Le directeur de la Direction de l'Économie sociale, signataire de l'acte attaqué, agit en tant qu'organe de la Région wallonne.

Il y a dès lors lieu de le mettre hors de cause.

V. Recevabilité

V.1. Thèses des parties

A. Note d'observations

La partie adverse expose que la lettre du 28 mai 2025 informe la requérante de l'engagement d'une procédure de récupération de fonds publics indûment perçus, des motifs qui justifient cette procédure et du montant indûment perçu calculé. Elle soulève que cette lettre invite la requérante à faire part de ses observations sur ces divers éléments dans un délai de 30 jours. Elle relève qu'après que la requérante ait fait valoir ses observations, celles-ci ont été analysées et une nouvelle lettre a été adressée, le 11 août 2025 à la requérante, pour exprimer les motifs pour lesquels la récupération partielle de la subvention « accompagnement social » était décidée à concurrence d'un montant de 299.138,00 euros.

Elle fait valoir que la lettre du 28 mai 2025 est un acte purement préparatoire par lequel elle a annoncé à la requérante son intention de procéder à la récupération partielle de la subvention et l'a invitée à exprimer ses observations sur cette intention.

Elle soutient qu'un acte purement préparatoire n'est pas susceptible d'annulation, ni donc de suspension, dès lors qu'il ne modifie pas par lui-même l'ordonnancement juridique.

Elle estime que le Conseil d'État n'est pas compétent pour connaître du recours.

B. Débats à l'audience

La partie requérante s'en réfère aux écrits de la procédure.

La partie adverse soutient que l'acte attaqué, qui est un acte préparatoire qui ne modifie pas l'ordonnancement juridique, n'est pas annulable.

V.2. Appréciation du Conseil d'Etat

Selon l'article 17, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, «La section du contentieux administratif est seule compétente pour ordonner par arrêt, les parties entendues ou dûment appelées, la suspension de l'exécution d'un acte ou d'un règlement susceptible d'être annulé en

vertu de l'article 14, §§ 1^{er} et 3, et pour ordonner toutes les mesures nécessaires afin de sauvegarder les intérêts des parties ou des personnes qui ont intérêt à la solution de l'affaire».

Sont seuls susceptibles d'être annulés, sur la base de l'article 14, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, les actes juridiques unilatéraux accomplis par les autorités administratives qui sont de nature à faire grief par eux-mêmes.

L'acte administratif, dont le Conseil d'État peut connaître, est celui qui modifie l'ordonnancement juridique de manière certaine. S'agissant d'un recours contre un acte préparatoire, il ne peut être admis que pour autant que cet acte emporte des effets définitifs, qu'il cause directement grief et lèse de manière définitive le requérant.

En l'espèce, l'acte attaqué se donne l'objet suivant : « Procédure contradictoire – récupération de la subvention accompagnement social. Non-conformité aux dispositions légales du subventionnement ». Il informe la partie requérante d'« une utilisation non conforme des subventions destinées à l'accompagnement social » au regard du cadre légal applicable et de ce qu'une « procédure visant à récupérer les fonds publics indûment perçus a été engagée ». Il indique qu'un montant de 299.138, 00 euros à récupérer a été calculé, correspondant aux subventions indûment perçues. Il invite la partie requérante à « faire part de [ses] éventuelles remarques dans un délai de 30 jours suivant la réception de [sa] notification ». Il expose également qu'aucun remboursement direct ne doit être effectué dans l'immédiat et demande de « bien vouloir prendre acte de cette régularisation et de [s']assurer que les missions financées à l'avenir respectent strictement le cadre légal en vigueur.

La partie requérante a fait part de ses remarques à l'encontre de l'acte attaqué, par courrier du 25 juin 2025. Elle y formule des observations sous la forme de deux moyens de défense et demande à l'administration wallonne de « revoir sa position ».

Dans son courrier du 11 août 2025 adressé à la partie requérante, la partie adverse examine les observations avancées et considère, notamment, que la « décision de récupération ne repose nullement sur une appréciation arbitraire », que ces observations ne lui permettent pas de « réévaluer la répartition effective des tâches des accompagnateurs sociaux sur la période concernée » et qu'elle maintient sa « position quant à la récupération partielle de la subvention ».

Sauf à priver de toute utilité pour la partie requérante cette possibilité de faire valoir des remarques et pour la partie adverse de pouvoir les prendre en considération, il apparaît que l'acte attaqué ne constitue qu'un acte préparatoire qui ne préjuge pas de la décision finale et qui ne cause pas définitivement grief. N'ayant pas modifié l'ordonnancement juridique, il y a lieu de considérer qu'il ne s'agit pas d'un acte administratif faisant grief.

Au terme d'un examen en référé, le recours en annulation paraît dès lors irrecevable, ce que le Conseil d'État peut déjà constater, au provisoire, pour ce qui concerne les conséquences à tirer sur la recevabilité de la demande de suspension.

La demande de suspension est donc irrecevable, sans qu'il soit besoin d'examiner d'autres éventuelles causes de rejet.

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

Article 1^{er}.

Le directeur de la Direction de l'Économie sociale du SPW est mis hors de cause.

Article 2.

La demande de suspension est rejetée.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 17 avril 2026, par la VI^e chambre du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Aurélien Vandeburie,	conseiller d'État, président f.f.,
Vincent Durieux,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Vincent Durieux

Aurélien Vandeburie