

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 185.269 du 9 juillet 2008

G./A.99.710/VI-17.760

En cause : **LANNOIS** Christophe,

ayant élu domicile chez
Me Jérôme SOHIER, avocat,
avenue Emile De Mot, n° 19,
1000 Bruxelles,

contre :

la Region wallonne, représentée par
son Gouvernement.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 23 janvier 2001 par Christophe LANNOIS, qui demande l'annulation de la décision du ministre du Logement du 29 novembre 2000 "confirmant une décision de la division du logement du 14 septembre 2000 mettant le requérant en demeure de rembourser à la partie adverse la somme de 192.000 F.B.";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. BOSQUET, Auditeur au Conseil d'Etat;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la partie requérante;

Vu l'ordonnance du 2 juin 2008, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 25 juin 2008;

Entendu, en son rapport, M^{me} WILLOT-THOMAS, Président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me Jérôme SOHIER, avocat, comparaissant pour le requérant et Me Bénédicte HENDRICKX, loco Me Pierre LAMBERT, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. BOSQUET, Auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen de la cause se présentent ainsi qu'il suit :

1. Le 4 novembre 1993, le requérant introduit une demande de prime à la réhabilitation d'un logement auprès de la division du Logement de l'administration de l'Aménagement du territoire et du Logement, pour un appartement sis à (4020) Liège, quai de Longdoz 56a. Le formulaire de demande de prime, signé par le requérant, comporte les engagements suivants, fondés sur l'article 3 de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 22 février 1990 instaurant une prime à la réhabilitation des logements insalubres améliorables situés dans la région wallonne :

" -m'engage, pour une période ininterrompue de 5 ans, ou pour une période de 10 ans si une majoration de prime pour l'achat du logement est sollicitée, prenant cours à la date de la déclaration d'achèvement des travaux, à ne pas procéder à l'aliénation de tout ou partie du logement en cause;

-m'engage, pour une période ininterrompue de 4 ans et 6 mois prenant cours six mois après la date de la déclaration d'achèvement des travaux, à [...] occuper à titre de résidence principale le logement repris au cadre II du présent formulaire (en cas de majoration pour l'achat du logement, l'obligation d'occupation est portée à 9 ans et 6 mois)".

A cette même époque, le requérant est marié et a un fils.

2. Le 23 septembre 1994, la division du Logement décide d'octroyer une prime de 240.000 francs, dont 100.000 francs de majoration pour l'achat du logement. Cette décision comporte le passage suivant :

" Je me permets de vous rappeler qu'en vertu de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 22 février 1990, vous vous êtes engagé, d'une part, à consentir pendant une période de 5 ans prenant cours le 16.12.1993 à la visite de délégués du Ministre chargés de contrôler si les conditions d'octroi de la prime ont été respectées et, d'autre part, jusqu'au 23.03.2004 à occuper le logement réhabilité à titre personnel".

3. En 1995, le couple se sépare. Le divorce sera ultérieurement prononcé et transcrit.

4. En 1999, le requérant a un second fils avec sa nouvelle compagne et, au mois de novembre, il cesse d'habiter l'appartement.

5. Informée de cette situation, la direction de la Tutelle et du Contentieux de l'administration du Logement adresse au requérant, le 6 juin 2000, un premier courrier constatant le manquement à l'engagement d'occuper personnellement le bien pendant au moins dix ans pris "en application de l'A.E.R.W. du 22.02.1990 - art. 3 et 10", l'informant que compte tenu du respect de l'engagement pendant quatre ans, il ne sera procédé qu'au remboursement de 80 % de la prime, et l'invitant à faire valoir le cas échéant par écrit et dans le mois, les circonstances graves ou exceptionnelles à l'origine du dit manquement, étant précisé que "une séparation ou un divorce ne constitue pas un motif suffisant pour bénéficier d'une dispense".

6. Par un courrier du 9 juin 2000, le requérant demande à la partie adverse une dispense de restitution de prime pour les circonstances exceptionnelles suivantes:

- l'exiguïté de l'appartement, qui ne comportait que deux chambres alors que la famille comptait désormais un second enfant, et qui aurait pu mettre en péril l'issue d'une action intentée en vue de la modification de la garde du premier enfant;
- son jeune âge lors de la demande de prime;
- son absence de but de lucre.

7. Le 14 septembre 2000, la division du Logement - direction de la Tutelle et du Contentieux prend la décision suivante :

" Suite à l'examen de votre dossier, il s'avère que les motifs invoqués ne peuvent justifier le non respect de vos engagements.

Par conséquent, je me dois de vous mettre en demeure de rembourser 80% de la prime, soit 192.000 FB.

J'attire votre attention sur le fait que le montant qui vous est ainsi réclamé ne procède pas d'un prorata mathématique de la durée des engagements non tenus mais relève d'une décision administrative gracieuse. Les intérêts ne vous sont cependant pas réclamés.

Les modalités de paiement vous seront communiquées prochainement par le service compétent auprès duquel vous pourrez bénéficier de facilités de remboursement.

Je vous informe qu'en application de l'article 28, §2, alinéa 1^{er} du Code du Logement, il vous est loisible d'adresser par pli recommandé un recours au Gouvernement. Ledit recours doit impérativement être motivé et être envoyé dans le mois de la présente (...).

8. Le 19 septembre 2000, le requérant introduit un recours au Gouvernement contre cette décision. Il y réitère sa demande de dispense de restitution de la prime pour circonstances exceptionnelles. Ces dernières sont identiques à celles précédemment invoquées. Il y ajoute une contestation quant au calcul du délai de dix ans et quant à la non conformité de l'obligation de remboursement avec les principes de libre établissement et libre circulation au sein des pays membres de l'Union européenne.

9. Le 29 novembre 2000, le ministre prend l'acte attaqué motivé comme suit:

" Suite à votre recours du 19 septembre 2000, j'ai le regret de vous confirmer la décision du 14 septembre 2000 prise par la Division du Logement.

En effet, les raisons d'ordre familial invoquées ne peuvent être assimilées à un cas de force majeure et l'absence de but de lucre ou de plus-value n'ont aucune incidence sur la décision de recouvrement.

Les documents joints en annexe attestent du bien-fondé de la décision prise par la Division du logement.

Enfin, l'obligation d'occuper le logement objet de la prime n'est pas contraire au droit européen, lequel règle la possibilité de libre circulation ou d'établissement à des fins économiques.

J'invite la Division de la Trésorerie, chargée du recouvrement, à vous octroyer des facilités de paiement".

10. Dans une lettre du 22 décembre 2000, le requérant a écrit en ces termes au directeur de la direction des aides aux particuliers :

" Afin de pouvoir évaluer la possibilité d'un recours au Conseil d'Etat dans le délai de 60 jours qui m'est imparti, puis-je vous demander de bien vouloir me communiquer les références de l'arrêté sur lequel vous vous appuyez pour accorder les dispenses de restitution des dites primes".

Par un courrier électronique du 8 janvier 2001, l'administration a répondu ce qui suit :

" Faisant suite à votre demande, je vous signale qu'aucun arrêté ne fixe les conditions dans lesquelles une dispense de restitution peut être accordée au bénéficiaire de prime n'ayant pas respecté les engagements qu'il avait souscrits.

En effet, l'article 28, § 1^{er} du Code wallon du Logement doit faire l'objet d'une mesure d'exécution par le Gouvernement, ce qui n'est pas encore le cas pour l'instant.

Une circulaire du 7 décembre 1994 détermine la proportion de prime à rembourser en fonction de la durée du respect des engagements, mais ne définit pas les conditions dans lesquelles une dispense peut être octroyée.

Dès lors, pour octroyer une telle dispense, l'administration s'appuie sur la notion de cause étrangère libératoire ou exonératoire de droit commun, à savoir la survenance d'un fait indépendant de la volonté du bénéficiaire de prime et qu'il n'aurait pu prévoir, lequel fait a entraîné le non-respect de l'engagement souscrit";

Considérant que dans le mémoire en réponse, la partie adverse soulève un déclinatoire de juridiction; qu'elle soutient que l'objet véritable du recours est la reconnaissance d'un droit subjectif de nature civile, que le Conseil d'Etat est incompétent pour connaître du recours en annulation d'une décision qui contraint au remboursement d'une prime et que seules les juridictions de l'ordre judiciaire sont compétentes pour connaître de la contestation soulevée par le présent recours;

Considérant que, dans le mémoire en réplique, le requérant soutient qu'"il ne peut sérieusement être contesté que la partie adverse dispose bien d'un pouvoir discrétionnaire puisque la dispense de remboursement n'est pas octroyée automatiquement aux personnes qui la sollicitent, mais fait l'objet d'une appréciation de la part de l'administration, de sorte que, comme le reconnaît la partie adverse, cette décision constitue «une faveur de l'administration accordée au requérant» (mémoire en réponse p. 10)"; qu'il ajoute que "cette situation exclut toute compétence liée dans le chef de la partie adverse lorsqu'elle statue sur une demande de dispense de remboursement, de sorte que le déclinatoire de juridiction dont excipe la partie adverse doit être rejeté";

Considérant que, dans le dernier mémoire, le requérant réitère l'argumentation du mémoire en réplique; qu'il fait valoir ensuite "qu'il ressort des normes réglementaires applicables en la matière, ainsi que de la pratique des services de la partie adverse, que celle-ci dispose bien d'un certain pouvoir discrétionnaire, tant pour la détermination de la notion de cas de force majeure, que pour l'appréciation du montant éventuel à rembourser"; que, s'agissant de l'application de la force majeure qui permettrait à la partie adverse "de dispenser l'administré du remboursement de la prime litigieuse" et, partant, d'exercer un pouvoir d'appréciation, le requérant fait état du rapport d'activité du médiateur de la Région wallonne, pour l'année 2003, qui constate que "dans le cadre des demandes de remboursement, l'Administration se réfère à la notion de force majeure et de circonstances exceptionnelles pour déterminer si le non-respect de l'engagement réglementaire pris par le bénéficiaire était légitime et pouvait

l'exonérer en tout ou en partie du remboursement de l'aide perçue (...); que s'agissant du montant à rembourser et des modalités de remboursement, le requérant soutient que la partie adverse "dispose également d'un certain pouvoir discrétionnaire d'appréciation"; qu'il fait état du rapport du médiateur, pour l'année 2004, qui énonce que les points précités sont réglés "via une circulaire ministérielle interne", que "si les dispositions de cette circulaire permettent de déterminer le montant à récupérer selon des règles objectives, elles ne sont toutefois pas portées à la connaissance des administrés, ce qui donne parfois lieu à un sentiment d'être soumis à une décision arbitraire (...)" et qu'il se recommanderait de "définir précisément dans une norme réglementaire les modalités de remboursement des aides au logement"; que le requérant ajoute que le fait que le pouvoir d'appréciation dont il se prévaut "ne figure pas expressément à l'article 28 du décret portant le Code wallon du Logement, n'implique pas que l'autorité administrative serait dépourvue de tout pouvoir discrétionnaire dans l'appréciation de l'intérêt général et qu'elle se trouverait automatiquement dans une situation de compétence entièrement liée";

Considérant que pour décider si un recours dont il est saisi relève de sa compétence, le Conseil d'Etat se fonde sur la nature de la compétence de l'auteur de l'acte attaqué et détermine si celui-ci dispose d'une compétence liée ou d'une compétence discrétionnaire; que la nature de cette compétence s'apprécie en fonction des dispositions légales et réglementaires applicables et non en fonction de la pratique administrative; qu'à cet égard, les arguments du dernier mémoire du requérant, tirés des rapports du médiateur de la Région wallonne, sont dépourvus de pertinence dès lors que celui-ci s'est borné à constater les pratiques de l'administration en matière de remboursement des aides au logement;

Considérant que la demande de prime à la réhabilitation a été introduite le 4 novembre 1993, sur la base de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 22 février 1990 précité; que cet arrêté trouvait son fondement légal dans l'article 76 du Code du Logement tel que modifié par la loi du 19 juillet 1976 complétant le Code du Logement par des dispositions particulières à la Région wallonne; que bien qu'il ait été abrogé par l'arrêté du gouvernement wallon du 21 janvier 1999 instaurant une prime à la réhabilitation de logements améliorables, l'arrêté précité du 22 février 1990 est demeuré applicable, en vertu de l'article 12, § 2 de l'arrêté précité du 21 janvier 1999, "aux demandes introduites antérieurement à son abrogation";

Considérant qu'en son article 3, 6°, l'arrêté du 22 février 1990 énonce les engagements que le demandeur doit souscrire; qu'en l'espèce, les engagements qui

s'imposaient au requérant figurent dans la demande de prime citée au point 1 de l'exposé des faits; qu'en son article 10, l'arrêté précité dispose comme suit :

- " Le bénéficiaire d'une prime est tenu de la rembourser :
- 1° lorsqu'il s'avère, au terme du contrôle visé à l'article 3, que les conditions d'octroi n'ont pas été respectées;
 - 2° en cas de déclaration inexacte ou incomplète en vue d'obtenir la prime ou toute majoration de prime accordées par le présent arrêté;
 - 3° en cas de manquement aux engagements souscrits conformément au présent arrêté.

Le recouvrement est exécuté à l'initiative du Ministre, par la Division de la Trésorerie, du Budget et des Finances du Ministère de la Région wallonne";

Considérant que le Code wallon du Logement institué par le décret du 29 octobre 1998 porte ce qui suit en son article 28 :

- " § 1^{er}. Le gouvernement fixe le mode de calcul du montant à rembourser par le bénéficiaire en cas de non-respect des conditions d'octroi de l'aide.
Il tient compte du délai pendant lequel les conditions ont été respectées";

que cette disposition confère au gouvernement un pouvoir réglementaire qu'il n'avait pas exercé à la date de l'acte attaqué; qu'en l'absence d'arrêté d'exécution, elle ne pouvait, en tant que telle, fonder une décision individuelle ayant pour objet le remboursement d'une aide au logement accordée sur la base de l'arrêté précité du 22 février 1990; qu'il en est de même de la circulaire du 7 décembre 1994, antérieure au Code, manifestement dépourvue de fondement juridique;

Considérant que jusqu'à l'entrée en vigueur pour la Région wallonne de la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes, les dispositions en vigueur relatives à "l'organisation [...] du contrôle de l'octroi et de l'emploi de subventions [...]" s'imposent à la Région wallonne, en vertu de l'article 71, § 1^{er} de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions; qu'il s'ensuit qu'à l'époque des faits, les articles 55 et 57 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat étaient d'application;

Considérant que l'article 10 de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 22 février 1990 énonce des règles analogues à celles qui figurent dans l'article 57, alinéa 1^{er} des lois coordonnées précitées; que ces dispositions ne confèrent aucun pouvoir d'appréciation à l'autorité en ce qui concerne le principe du remboursement de la prime en cas de manquement par le bénéficiaire aux engagements souscrits, notamment, en vertu de l'article 3, 6°, de l'arrêté précité; que selon l'article 57, alinéa 2,

des lois coordonnées précitées, qui ne trouve pas son équivalent dans l'article 10 de l'arrêté précité du 22 février 1990, le bénéficiaire qui reste en défaut de fournir la justification de l'utilisation des sommes reçues aux fins pour lesquelles elles lui ont été accordées, "est tenu au remboursement à concurrence de la partie non justifiée"; que cette règle implique que l'autorité ne dispose d'aucun pouvoir d'appréciation quant au montant du remboursement; qu'il ressort des dispositions précitées que la détermination des droits et obligations du bénéficiaire d'une subvention qui n'en respecte pas les conditions d'octroi découle de l'application de la loi et non de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire par l'autorité administrative; que l'objet réel du recours en annulation porte sur des droits subjectifs;

Considérant qu'il est vrai que, paraissant convaincue qu'elle disposait d'un pouvoir d'appréciation, la partie adverse a, dans la décision du 14 septembre 2000, citée au point 7 de l'exposé des faits, attiré l'attention du requérant sur le fait que le montant réclamé "ne procède pas d'un prorata mathématique de la durée des engagements non tenus mais relève d'une décision administrative gracieuse"; que dans l'acte attaqué, confirmant la décision précitée du 14 septembre 2000, le ministre a indiqué que "les raisons d'ordre familial invoquées ne peuvent être assimilées à un cas de force majeure [...]"; que la partie adverse a exercé sa compétence de manière discrétionnaire, sans fondement légal et en méconnaissance de l'article 57, alinéa 2, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat; que l'erreur qu'elle a commise quant à la nature de sa compétence est sans incidence sur la détermination de l'objet réel du recours et du juge compétent pour en connaître;

Considérant que le Conseil d'Etat n'est pas compétent pour connaître du recours et, partant, des moyens, quels qu'ils soient, invoqués à l'appui de celui-ci;

Considérant que l'acte attaqué ne mentionne pas les voies de recours; qu'en raison de l'erreur qu'elle a commise quant à la nature de sa compétence et de l'ambiguïté des informations qu'elle a fournies au requérant, il y a lieu de mettre les dépens à charge de la partie adverse;

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 173,53 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le neuf juillet deux mille huit par :

M ^{me} WILLOT-THOMAS,	Président de chambre,
MM. LEWALLE,	Conseiller d'Etat,
NIHOUL,	Conseiller d'Etat,
M ^{me} LAUVAU,	Greffier.

Le Greffier,

Le Président,

K. LAUVAU.

M.-L. WILLOT-THOMAS.