

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 228.471 du 24 septembre 2014

203.302/XV-1845

En cause : **la s.a. Dolce La Hulpe**,
ayant élu domicile chez
Me L. SWARTENBROUX, avocat,
rue Brederode 13
1000 Bruxelles,

contre :

La Région wallonne, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Mes A. DELVAUX
et R. SIMAR, avocats,
place des Nations Unies 7
4020 Liège.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 19 janvier 2012 par la s.a. Dolce La Hulpe qui demande l'annulation de la décision du 21 novembre 2011 du directeur général f.f. de la direction générale opérationnelle de l'Économie, de l'Emploi et de la Recherche du Service public de Wallonie classant sans suite sa demande d'une prime à l'investissement pour l'installation de panneaux photovoltaïques;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. É. THIBAUT, premier auditeur chef de section au Conseil d'État;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 2 juin 2014, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 24 juin 2014 à 9 heures 30;

Entendu, en son rapport, M. I. KOVALOVSKY, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, Me L. SWARTENBROUX, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et Me N. MICHEL, *loco* Mes A. DELVAUX et R. SIMAR, avocat, comparaisant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. É. THIBAUT, premier auditeur chef de section au Conseil d'État;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit:

Le 7 mars 2011, la requérante introduit auprès des services de la Région wallonne une «Fiche signalétique préalable à la demande d'intervention» afin d'obtenir une prime dans le cadre des incitants destinés à favoriser l'utilisation durable de l'énergie en vue de l'installation de panneaux photovoltaïques.

Par un courrier du 26 mai, la partie adverse en accuse réception et transmet à la demanderesse un deuxième formulaire, intitulé «Demande d'intervention», destiné à introduire la demande complète d'intervention, six mois à dater de la réception de ce courrier.

Elle l'informe également que le dispositif concerné fait l'objet d'une évaluation, qu'une étude est actuellement en cours de réalisation et que dans l'attente des résultats de celle-ci, ses services ne sont pas autorisés à délivrer des autorisations de débiter, ni à prendre des décisions d'octroi de subsides. Le courrier précise encore que si une décision positive de prime pour la demande devait intervenir, la date d'autorisation de démarrer le programme d'investissement serait fixée au 7 mars 2011, soit la date de réception de la première demande.

Enfin, la partie adverse relève que, compte tenu des circonstances, le programme pourrait ne pas débiter dans les six mois à partir du 7 mars 2011 et autorise d'ores et déjà à «déroger à cette règle pour autant que l'installation photovoltaïque soit facturée et mise en service pour le 31/12/2011 ou au plus tard 6 mois à dater de la

notification officielle de la décision d'octroi de l'aide».

Par un courrier du 30 septembre, la requérante fait savoir ce qui suit à la partie adverse:

« [...]

Suite à votre autorisation, nous avons procédé à l'installation photovoltaïque qui fonctionne désormais.

[...]

Concernant les primes à l'investissement, notre installateur nous informe que le cadre juridique de ces primes est toujours à l'étude par la Région.

Nous souhaiterions que vous nous informiez de l'évolution de cette réflexion déjà en cours en mai dernier et dans quelle mesure nous pouvons introduire le dossier complet et documenté de cet investissement de plus de 700.000 euros».

Par un courrier du 25 octobre, elle transmet le document «Aide à l'Investissement, Demande d'intervention» complété. Elle rappelle que son installation est terminée et opérationnelle.

Le 27 octobre, la Région wallonne fait savoir ce qui suit à la requérante:

« [...]

En date du 7 mars 2011, vous avez introduit une demande de subside dans le cadre de la réalisation d'une installation photovoltaïque. J'ai donc accusé réception de cette demande tout en précisant que je ne pouvais toutefois vous garantir à ce stade que votre programme pourrait bénéficier d'une prime, ni à quelle hauteur le cas échéant, le dispositif d'aide concerné faisant l'objet d'une évaluation. Dans l'attente, mes services n'étaient pas autorisés à délivrer des autorisations de débiter aux entreprises introduisant des demandes de subsides.

Dans ce cadre, le Gouvernement wallon a décidé, en sa séance du 14 juillet 2011, de ne plus accorder de subsides aux installations photovoltaïques pour lesquelles une demande a été introduite en 2011, non suivie d'une autorisation de débiter.

Un arrêté actant cette décision a été approuvé en séance du Gouvernement wallon du 20 octobre 2011. Dès que cette procédure sera finalisée, les entreprises concernées, ayant introduit une demande de subside, en seront officiellement informées par courrier.

Il est dès lors inutile d'introduire le formulaire de demande d'intervention.

[...]».

Dans un courrier du 7 novembre, la requérante répond notamment comme suit:

« [...]

Toutefois, l'Arrêté du Gouvernement wallon du 20 octobre 2011 modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 2 décembre 2004 portant exécution du décret du 11 mars 2004 relatif aux incitants destinés à favoriser la protection de l'environnement et l'utilisation durable de l'énergie, tel que publié au Moniteur belge du 3 novembre 2011, [...] prévoit en son article 2 que ledit Arrêté "ne s'applique pas aux demandes de primes introduites en 2011 ou antérieurement dont l'administration a accusé réception".

L'arrêté précise qu'il n'y a pas lieu d'appliquer cette mesure aux

demandes dont l'administration a accusé réception, afin d'assurer la sécurité juridique et de ne pas entamer la légitime confiance des administrés.

Ainsi, le critère choisi par le Gouvernement wallon pour ne pas appliquer cette mesure aux demandes de primes introduites en 2011 ou antérieurement, n'est pas celui de la date de l'autorisation de débiter les travaux mais bien de la date de réception de la demande.

Sans préjudice du fait que nous estimons que votre lettre du 26 mai dernier nous autorisait à débiter les travaux, il est en toute hypothèse indéniable que celui-ci accusait très clairement réception de notre demande. Partant, l'Arrêté précité ne s'applique pas à notre demande.

Comme vous le savez, notre société a en effet dépensé un montant important, à savoir la somme de 649.428,00 EUR, pour réaliser le programme d'investissement en comptant sur l'application de la réglementation sur les incitants destinés à favoriser l'utilisation durable de l'énergie.

Par conséquent, nous devrions bénéficier d'une décision d'octroi de la prime conformément à l'article 14 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 2 décembre 2004 portant exécution du décret du 11 mars 2004 relatif aux incitants destinés à favoriser la protection de l'environnement et l'utilisation durable de l'énergie. Auriez-vous l'amabilité de bien vouloir nous le confirmer?

[...]».

Par un courrier du 21 novembre, le directeur général f.f. de la direction générale opérationnelle de l'Économie, de l'Emploi et de la Recherche fait savoir ce qui suit à la requérante:

« [...]

Comme suite à nos courriers du 26/05/2011 et du 27/10/2011 vous informant qu'une aide ne pouvait être garantie pour votre projet d'investissement en panneaux photovoltaïques, je porte à votre connaissance que le Gouvernement wallon a décidé de ne plus octroyer de subside à ce type d'investissement.

En effet, d'une part, les objectifs de la mesure ne permettent plus de soutenir de façon équitable et égalitaire les entreprises qui investissent dans une installation photovoltaïque et, d'autre part, une prime n'est plus nécessaire pour assurer la rentabilité financière de ce type d'investissement compte tenu de la diminution des prix, et du mécanisme d'octroi des certificats verts.

Par ailleurs, il y a lieu de noter que cet investissement ne pourra émarquer à l'aide classique (décrets du 11 mars 2004 relatifs d'une part aux incitants régionaux en faveur des grandes entreprises, et d'autre part aux incitants régionaux en faveur des PME). Cela se fonde sur le principe de droit selon lequel les lois spéciales dérogent aux lois générales. En vertu de ce principe, les investissements relevant du régime spécifique "utilisation durable de l'énergie" ne peuvent émarquer au régime général (aide classique).

Votre demande doit donc être classée sans suite.

[...]».

Ce courrier contient la décision attaquée.

Par un courrier du 24 novembre, la requérante fait savoir à la partie adverse qu'elle conteste cette décision dès lors qu'il a été accusé réception de sa demande.

Le 29 novembre, la Région wallonne maintient ne pas pouvoir accéder à sa demande;

Considérant que la partie adverse conteste la compétence du Conseil d'État; qu'elle expose que le Conseil d'État ne peut statuer sur l'annulation d'un refus de subvention lorsque les dispositions légales et réglementaires applicables ne laissent aucun pouvoir d'appréciation à l'autorité chargée d'examiner la demande; qu'elle soutient qu'en l'espèce, la Région wallonne ne dispose d'un tel pouvoir ni quant à l'application du régime transitoire favorable auquel la société requérante prétend avoir droit, ni quant à l'application des conditions d'octroi de la prime lorsque celles-ci sont remplies, auquel cas le demandeur a droit à la subvention sollicitée; qu'elle souligne que les conditions d'octroi de la prime en cause sont fixées par le décret du 11 mars 2004 relatif aux incitants destinés à favoriser la protection de l'environnement et l'utilisation durable de l'énergie et par les articles 2 à 9 de l'arrêté du Gouvernement wallon portant exécution du décret du 11 mars 2004, que l'examen de la prime et son octroi ne dépendent donc pas d'un choix discrétionnaire de la Région wallonne mais d'éléments précis et objectifs dont celle-ci ne peut que constater la présence ou l'absence et que le Conseil d'État n'est donc pas compétent pour connaître de l'annulation de la décision attaquée;

Considérant que le Conseil d'État est incompetent pour connaître d'un recours qui a pour objet véritable une contestation portant sur un droit subjectif; que tel est le cas lorsque, par la décision attaquée, l'autorité compétente refuse de reconnaître ou d'exécuter l'obligation corrélative à un droit subjectif dont se prévaut le requérant et qu'en outre, celui-ci invoque qu'en agissant ainsi, cette autorité viole la règle de droit qui lui attribue une compétence liée et qui la soumet à une obligation; qu'en l'espèce, le recours tend à l'annulation d'une décision administrative refusant d'examiner une demande et non à la reconnaissance d'un droit subjectif de nature pécuniaire; que l'exception d'irrecevabilité doit être rejetée;

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation de «l'article 2 de l'arrêté du 20 octobre 2011 et des principes de bonne administration, en particulier du principe de légitime confiance et de sécurité juridique»,

en ce que l'autorité a classé sans suite sa demande de subside sans avoir procédé à un examen concret de celle-ci,

alors qu'elle était légalement tenue d'examiner cette demande, qui a fait l'objet d'un accusé de réception en 2011;

qu'elle fait valoir que le décret du 11 mars 2004 relatif aux incitants destinés à favoriser la protection de l'environnement et l'utilisation durable de l'énergie prévoit que certaines catégories d'entreprises qui effectuent des investissements ayant pour

but la protection de l'environnement et l'utilisation durable de l'énergie peuvent bénéficier d'une aide, que cette aide a été concrétisée par l'arrêté du 2 décembre 2004 portant exécution du décret du 11 mars précité et que sur la base de l'article 9, § 2, de cet arrêté, avant sa modification par l'arrêté du 20 octobre 2011, elle pouvait s'attendre à un subside équivalent à au moins 20% de son investissement; qu'elle relève que si l'arrêté du 20 octobre 2011 a supprimé l'octroi d'aides pour les panneaux photovoltaïques, l'article 2 de cet arrêté précise toutefois que «le présent arrêté ne s'applique pas aux demandes de primes introduites en 2011 ou antérieurement dont l'administration a accusé réception»; que la requérante souligne que, par un courrier du 26 mai 2011, la partie adverse a accusé réception de sa demande, de sorte que l'arrêté du 20 octobre 2011 ne s'applique pas à sa demande et que celle-ci devait donc faire l'objet d'un examen complet par la partie adverse; qu'elle estime que celle-ci a méconnu les termes clairs et précis de l'article 2 de l'arrêté du 20 octobre 2011, qui vise à préserver le principe de sécurité juridique et de légitime confiance;

Considérant qu'à titre principal, la partie adverse répond qu'elle n'a pas accusé réception de la demande de la société requérante au sens de l'arrêté du 2 décembre 2004 et de l'arrêté du 20 octobre 2011, que l'article 10, alinéas 1^{er} à 3, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 2 décembre 2004 suppose qu'outre la réception de la fiche signalétique préalable à la demande d'intervention, la Région wallonne fixe, en même temps qu'elle accuse réception de la demande, la date de prise en considération du programme d'investissements qui correspond à la date de réception de la demande, que l'accusé de réception au sens de l'article 10, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du 2 décembre 2004 n'est pas un simple accusé de réception consécutif à chaque courrier entrant, qu'il englobe la fixation de la date de prise en considération du programme, que, dans son courrier du 26 mai 2011, la Région wallonne indique que «le dispositif concerné fait l'objet d'une évaluation et qu'une étude est actuellement en cours de réalisation» et que, dans l'attente du résultat de cette étude, les services administratifs «ne sont pas autorisés à délivrer des autorisations de débiter, ni à prendre des décisions d'octroi de subsides»; qu'elle en déduit qu'elle n'a pas autorisé la requérante à débiter les travaux et que, par son courrier du 26 mai 2011, elle lui a seulement permis de déroger à l'article 13 de l'arrêté du 2 décembre 2004 qui impose que le programme débute dans les six mois suivant l'introduction de la demande, mais qu'il ne s'agit en aucun cas d'une autorisation de débiter; qu'elle soutient que l'accusé de réception qu'elle a transmis par le courrier du 26 mai 2011 est un «simple» accusé de réception résultant de la bonne pratique administrative qui impose d'accuser réception de tout courrier entrant, mais qu'il ne s'agit pas de l'accusé de réception au sens de l'article 10, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du 2 décembre 2004, ainsi qu'en atteste le fait que l'accusé de réception formulé par le courrier du

26 mai 2011 n'a pas été communiqué dans les dix jours ouvrables de la réception de la demande comme l'impose cette disposition pour l'accusé de réception et l'autorisation de débiter; qu'elle estime que l'absence expresse et motivée de fixation de la date de prise en considération du programme confirme son interprétation; qu'elle soutient que l'article 2 de l'arrêté du 20 octobre 2011 selon lequel celui-ci ne s'applique pas aux demandes de primes introduites en 2011 ou antérieurement dont l'administration a accusé réception, doit être lu et interprété à la lumière de l'article 10, alinéas 1^{er} et 2, de l'arrêté du 2 décembre 2004 et que l'accusé de réception auquel il est fait allusion n'est pas un accusé de réception au sens usuel du terme mais bien l'accusé de réception qui englobe la fixation de la date de prise en considération du programme ou «autorisation de débiter», visé à l'article 10, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du 2 décembre 2004; qu'elle en conclut qu'elle n'a pas accusé réception de la demande de la requérante au sens de l'article 10, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du 2 décembre 2004 et que cette demande est soumise aux dispositions de l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 octobre 2011 mettant fin à l'octroi des primes pour la filière photovoltaïque, de sorte qu'en décidant de classer sans suite la demande de la société requérante, elle n'a pas violé l'article 2 de l'arrêté du 20 octobre 2011;

qu'à titre subsidiaire, la Région wallonne soutient qu'elle a respecté la réglementation européenne ainsi que les principes de sécurité juridique et de légitime confiance; qu'elle expose que la fixation de la date de prise en considération du programme, appelée aussi «autorisation de débiter», tend à donner à la prime un effet incitatif qui doit pousser l'entreprise à développer des projets ou activités qu'elle n'aurait pas entrepris aux conditions normales du marché et qu'un tel effet est imposé par l'article 8 du Règlement n° 800/2008 de la Commission du 6 août 2008 déclarant certaines catégories d'aide compatibles avec le marché commun en application des articles 87 et 88 du Traité, auquel se réfèrent le décret du 11 mars 2004 ainsi que son arrêté d'exécution; qu'elle souligne que l'article 10, alinéa 2, de l'arrêté du 2 décembre 2004, qui reproduit l'obligation figurant dans l'article 8 précité, prévoit que les grandes entreprises doivent démontrer, dans la fiche signalétique préalable à la demande d'intervention, que la prime a pour conséquence une augmentation notable de la taille, de la portée, du montant ou de la rapidité d'achèvement du programme d'investissements; qu'elle expose que l'«autorisation de débiter» (ou fixation de la date de prise en considération du programme) confirme que la Région wallonne a vérifié que la prime a bien un effet incitatif pour l'entreprise, de sorte que la Région wallonne est tenue, en vertu de l'article 8 du Règlement et en vertu de l'article 10, alinéa 2, précités, de l'arrêté, de s'assurer, au stade de la demande de prime, du respect de l'effet incitatif et ce, au moyen de l'autorisation de débiter, et que c'est dans ce but que l'accusé de réception au sens de l'article 10, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du 2 décembre 2004 englobe cette autorisation

de débiter; qu'elle en déduit que la Région wallonne n'accuse donc pas réception d'une demande au sens de la réglementation relative aux incitants destinés à favoriser la protection de l'environnement et l'utilisation durable de l'énergie, sans donner en même temps l'autorisation de débiter, sous peine de violer la réglementation européenne en la matière et qu'en conséquence, l'accusé de réception transmis par la Région wallonne par courrier du 26 mai 2011 ne peut être compris comme l'accusé de réception visé à l'article 10, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du 2 décembre 2004 et à l'article 2 de l'arrêté du 20 octobre 2011; qu'elle ajoute qu'en tout état de cause, il ressort du courrier du 30 septembre 2011 que la société requérante a procédé à l'installation des panneaux et à leur mise en œuvre alors qu'elle savait que l'aide pouvait ne pas lui être octroyée, de sorte que, d'une part, la prime qu'elle demandait n'avait pas l'effet incitatif requis puisque le projet a été déployé qu'il y ait prime ou non et, d'autre part, il n'a pas été porté atteinte à la légitime confiance de la société requérante et à la sécurité juridique; qu'en tout état de cause, la partie adverse estime qu'elle n'a pas violé l'article 2 de l'arrêté du 20 octobre 2011 puisque celui-ci ne s'appliquait pas à la demande; qu'elle fait en outre valoir que dès le premier courrier du 26 mai 2011, faisant suite à l'introduction de la fiche signalétique préalable à la demande d'intervention, la Région wallonne a averti la société requérante que son programme pourrait ne pas bénéficier d'une prime en raison de la réévaluation du dispositif d'octroi des subsides, qu'il était donc clair, dès le départ, que la partie adverse ne délivrait plus d'autorisation de débiter et ne prenait plus de décision d'octroi de primes, comme elle l'indique dans son courrier du 26 mars 2011, que la société requérante savait donc que sa demande était tenue en suspens dans l'attente d'une décision du Gouvernement wallon sur l'avenir des primes, qu'elle devait être consciente que sa demande pouvait être classée sans suite, qu'elle le confirme d'ailleurs elle-même dans son courrier du 30 septembre 2011 et qu'en conséquence, la légitime confiance de la société requérante et la sécurité juridique n'ont pas été mises à mal;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie adverse expose à nouveau ses arguments;

Considérant que l'article 10, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du 2 décembre 2004 portant exécution du décret du 11 mars 2004 relatif aux incitants destinés à favoriser la protection de l'environnement et l'utilisation durable de l'énergie dispose comme suit:

« L'entreprise introduit une demande de prime auprès de l'administration avant de débiter son programme d'investissements. L'administration accuse réception de celle-ci dans les dix jours ouvrables de la réception de la demande et fixe la date de prise en considération du programme d'investissements qui correspond à la date de réception de la demande.

[...]»;

Considérant qu'un arrêté du Gouvernement wallon du 20 octobre 2011 qui porte exécution du décret du 11 mars 2004 modifie l'article 9, § 2, alinéa 1^{er}, de cet arrêté en fixant le taux d'aide à 0 % pour les investissements réalisés dans des installations photovoltaïques; que, toutefois, en vertu de l'article 2 de l'arrêté du 20 octobre 2011, la modification ainsi introduite «ne s'applique pas aux demandes de primes introduites en 2011 ou antérieurement dont l'administration a accusé réception»; que, selon le préambule de l'arrêté en cause, cette disposition transitoire tend à «assurer la sécurité juridique» et à «ne pas entamer la légitime confiance des administrés»;

Considérant qu'il résulte de l'article 2 de l'arrêté du 20 octobre 2011 que seul un «accusé de réception», obtenu au plus tard en 2011, est requis pour pouvoir bénéficier de la disposition transitoire qu'il contient; que cet article ne requiert pas, en plus de l'accusé de réception, que l'administration ait fixé la date de prise en considération du programme d'investissements;

Considérant qu'en l'espèce, par un courrier du 26 mai 2011, la partie adverse «accuse réception» du dossier simplifié envoyé par la requérante le 7 mars 2011; qu'elle y précise également que «si une décision positive de prime pour votre demande devait intervenir, la date d'autorisation de démarrer le programme d'investissement sera fixée au 7 mars 2011, soit la date de réception de votre première demande»; que, dans un courrier du 27 octobre 2011 adressé à la société requérante, la partie adverse écrit encore ce qui suit: «En date du 7 mars 2011, vous avez introduit une demande de subside dans le cadre de la réalisation d'une installation photovoltaïque. J'ai donc accusé réception de cette demande tout en précisant que je ne pouvais toutefois vous garantir à ce stade que votre programme pourrait bénéficier d'une prime [...]»;

Considérant qu'il est établi que la partie adverse a accusé réception de la demande le 26 mai 2011; qu'il est indifférent que cet accusé de réception n'ait pas été délivré dans le délai de dix jours prévu par l'article 10 de l'arrêté du 2 décembre 2004, ce délai n'étant pas de rigueur; qu'il s'ensuit que la disposition transitoire contenue dans l'article 2 de l'arrêté du 20 octobre 2011 s'applique à la demande introduite par la requérante et que la décision de la classer sans suite est irrégulière; que le moyen est fondé; qu'il n'y a donc pas lieu d'examiner le second moyen,

D É C I D E :

Article 1^{er}

Est annulée la décision du 21 novembre 2011 du directeur général f.f. de la direction générale opérationnelle de l'Économie, de l'Emploi et de la Recherche du Service public de Wallonie classant sans suite la demande d'une prime à l'investissement pour l'installation de panneaux photovoltaïques, introduite par la s.a. Dolce La Hulpe.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le vingt-quatre septembre deux mille quatorze par :

M.	M. LEROY,	président de chambre,
M.	I. KOVALOVSKY,	conseiller d'État,
Mme	D. DÉOM,	conseiller d'État,
M.	Fr. QUINTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Fr. QUINTIN

M. LEROY