

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 249.477 du 13 janvier 2021

A. 224.308/XV-3634

En cause : **l'association sans but lucratif
MAISON ÉPHÉMÈRE CIE THÉÂTRALE,**
ayant élu domicile chez
M^e Delphine De Valkeneer, avocat,
place des Peintres 8/004
1348 Louvain-la-Neuve,

contre :

la Communauté française,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Marc Uyttendaele et
Anne Feyt, avocats,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 23 janvier 2018, l'association sans but lucratif (ASBL) Maison Éphémère Cie Théâtrale demande, d'une part, la suspension de l'exécution de la décision de la partie adverse du 22 novembre 2017 de lui octroyer un contrat-programme portant sur la période 2018-2022, uniquement en ce que cette décision refuse de lui accorder un montant de subvention annuelle de 105.000 euros correspondant à la différence entre le montant accordé - 60.000 euros - et le montant de 165.000 euros initialement demandé et recommandé par l'avis du Conseil de l'art dramatique [...] ainsi que de la décision de la partie adverse du 8 décembre 2017 confirmant, après réexamen, la première décision du 22 novembre 2017, et, d'autre part, l'annulation de ces mêmes décisions.

II. Procédure

Un arrêt n° 241.034 du 16 mars 2018 a rejeté la demande de suspension. Il a été notifié aux parties.

Un arrêt n° 247.500 du 7 mai 2020 a ordonné la réouverture des débats, invité le membre de l'auditorat désigné par l'auditeur général adjoint à déposer un rapport complémentaire sur la question de la réformation éventuelle de l'acte attaqué en cas d'annulation partielle de celui-ci et accordé un délai de 30 jours à chacune des parties, à compter de la notification du rapport complémentaire, pour déposer un dernier mémoire complémentaire. Il a été notifié aux parties.

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

Le rapport complémentaire a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire complémentaire.

Par une ordonnance du 29 septembre 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 12 janvier 2021.

M^{me} Pascale Vandernacht, président de chambre, a exposé son rapport.

Par des courriels du 5 janvier 2021, les parties ont informé le Conseil d'État de leur intention de se référer à leurs écrits de procédure lors de l'audience. En raison de la crise sanitaire liée à la pandémie du coronavirus COVID-19, et afin de limiter un maximum les déplacements et les contacts entre personnes, elles ont, compte tenu de leur intention, été dispensées d'une présence à l'audience.

M. Christian Amelynck, Premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a été entendu en son avis contraire.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

Les faits ont été exposés dans l'arrêt n° 241.034 du 16 mars 2018. Il y a lieu de s'y référer.

IV. Recevabilité

Par son arrêt n° 247.500 du 7 mai 2020, le Conseil d'État a rejeté le recours en tant qu'il était dirigé contre le second acte attaqué à savoir le courrier du

8 décembre 2017 qui se borne à confirmer le premier acte attaqué. Mais il a décidé une réouverture des débats pour permettre à l'auditeur rapporteur d'examiner une exception d'irrecevabilité soulevée par la partie adverse portant sur l'étendue de l'annulation sollicitée. À la suite de ce rapport complémentaire, les parties ont déposé un dernier mémoire complémentaire.

IV.1. Thèses des parties

La partie adverse conteste, dans son mémoire en réponse, la recevabilité du recours à l'égard tant du premier que du second acte attaqué au motif que la demande de la partie requérante porte sur une annulation partielle de la décision attaquée concernant la demande de contrat-programme, alors que cette décision forme, selon elle, un tout indivisible. Elle soutient qu'une annulation partielle aboutirait à une réformation de la décision litigieuse en décidant à sa place que le montant de la subvention annuelle accordé doit être supérieur à 60.000 euros.

La partie requérante considère que l'annulation partielle d'un acte administratif octroyant une subvention peut être prononcée dès lors qu'elle n'a pas intérêt à l'annulation totale de l'acte et que ladite annulation contraint uniquement la partie adverse à réexaminer l'opportunité d'accorder l'intégralité de la subvention sollicitée. Le refus implicite de lui octroyer l'intégralité de la subvention demandée est, selon elle, dissociable de la décision qui octroie la subvention.

Elle souligne également que le fait que le premier acte attaqué indique que la subvention de 60.000 euros est octroyée sous réserve des crédits budgétaires disponibles est sans incidence dès lors que, nonobstant la présentation de la répartition des subventions sous la forme d'une enveloppe fermée, la partie adverse demeure libre de réexaminer sa demande et, le cas échéant, d'user de techniques budgétaires lui permettant d'accorder des moyens supplémentaires sans que les subventions accordées aux autres opérateurs n'en soient affectées.

Dans son dernier mémoire complémentaire, elle prétend que par son arrêt n° 236.633 du 1^{er} décembre 2016, le Conseil d'État a jugé que la possibilité d'une annulation partielle de l'acte attaqué ne résultait pas de l'existence de conditions d'octroi distinctes pour chaque volet de la décision mais du fait que cette annulation partielle de l'acte attaqué n'équivalait pas à sa réformation, l'illégalité censurée par l'annulation ne visant qu'un élément dissociable du reste de l'acte attaqué. Selon elle, l'annulation partielle pouvait être envisagée en raison du fait que celle-ci impliquait seulement un réexamen de l'opportunité d'accorder le bénéfice d'un taux majoré à la partie requérante et non l'obligation de lui octroyer le bénéfice de ce taux.

IV.2. Appréciation

La partie requérante demande l'annulation partielle du premier acte attaqué. L'annulation est en effet sollicitée « uniquement en ce que cette décision refuse de lui accorder un montant de subvention annuelle de 105.000 euros correspondant à la différence entre le montant accordé - 60.000 euros - et le montant de 165.000 euros initialement demandé et recommandé par l'avis du conseil de l'art dramatique ».

En vertu de l'article 14, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section du contentieux administratif dispose d'une compétence d'annulation et non de réformation. Un requérant peut estimer que seules certaines dispositions d'un acte administratif sont de nature à lui causer grief et ne postuler que leur seule annulation. Cependant, une annulation partielle n'est envisageable que lorsque les dispositions dont l'annulation est requise sont dissociables, en droit et en fait, des autres dispositions de l'acte attaqué et que leur annulation ne constitue pas une réformation de ce dernier.

Lorsque les dispositions d'un acte administratif forment un tout indivisible, l'annulation partielle de cet acte équivaut à sa réformation. Le Conseil d'État est sans compétence pour prononcer pareille réformation par laquelle il donnerait - en méconnaissance des principes régissant les rapports entre l'administration et les juridictions - une portée nouvelle à l'acte attaqué et agirait en opportunité à la place de l'administration active.

L'acte attaqué est rédigé comme il suit :

« [...] »

Considérant la demande de contrat-programme introduite dans le cadre du décret-cadre du 10 avril 2003 précité, et portant sur l'octroi d'une subvention annuelle d'un montant de 165.000 euros;

[...]

Considérant l'analyse comparative effectuée, eu égard au domaine et à la catégorie du demandeur, au projet et au montant sollicité par le demandeur, au montant de la convention ou du contrat-programme actuel, au regard des critères de l'article 65 du décret du 25 avril 2003 précité, notamment le cas échéant sur base du pourcentage d'emploi artistique, de part artistique et/ou de recettes propres,

DÉCIDE

Article unique : il est accordé à Maison Éphémère un contrat-programme, en application du décret-cadre du 10 avril 2003 relatif à la reconnaissance et au

subventionnement du secteur professionnel des Arts de la scène, pour les années 2018, 2019, 2020, 2021 et 2022.

Sous réserve des crédits budgétaires disponibles, le contrat-programme visé à l'alinéa 1^{er} porte sur une subvention annuelle d'un montant de 60.000 euros (soixante mille euros) ».

En l'espèce, la partie requérante ne conteste pas l'acte attaqué en tant qu'il lui accorde un contrat-programme pour les années 2018 à 2022 mais elle conteste le montant de la subvention annuelle qui lui est alloué, soit 60.000 euros alors qu'elle sollicitait une subvention annuelle de 165.000 euros. Selon elle, l'acte attaqué comprendrait ainsi une décision de refus implicite de lui octroyer l'intégralité de la subvention demandée qui serait dissociable de la décision qui lui accorde le contrat-programme et la subvention de 60.000 euros.

Elle appuie notamment son raisonnement sur l'arrêt n° 236.633 du 1^{er} décembre 2016 qui concernait une demande de subvention pour la conservation d'un bien classé et qui a jugé ce qui suit :

« Considérant que l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles- Capitale du 30 avril 2003 fixant les conditions d'octroi d'une subvention pour des travaux de conservation relatifs à un bien classé, applicable à l'époque de l'adoption de la décision attaquée, prévoit en ses articles 8, alinéa 2, et 10 ce qui suit :

“ Art. 8
[...]

Lors du calcul de la subvention, l'autorité subsidiaire peut, moyennant motivation, fixer un montant maximum par type d'actes et travaux en ayant égard à un ou plusieurs des critères suivants :

- 1° les montants repris dans les différents devis ou estimations;
- 2° les prix habituellement pratiqués pour ce type d'actes et travaux;
- 3° l'utilité des actes et travaux entrepris ou techniques choisies au regard de l'objectif de conservation du patrimoine.

Art. 10 § 1^{er}. Le taux de subvention pour un bénéficiaire privé est fixé à 40 % des dépenses admissibles à la subvention. Ce taux est fixé à 50 % des dépenses admissibles relatives à la façade classée d'immeubles mitoyens en alignement ou en recul de dix mètres au plus par rapport à cet alignement.

Ces taux sont majorés de 25 % si le bénéficiaire est une personne physique qui occupe le bien classé personnellement et dont les revenus sont inférieurs à 30.000 euros augmentés de 2.500 euros par personne à charge.

§ 2. Le taux de subvention pour un bénéficiaire privé est fixé à 80 % dans les cas suivants :

- 1° l'immeuble est profondément dégradé et inexploité depuis au moins le 1^{er} janvier 2000;
- 2° l'immeuble est repris dans le périmètre d'un contrat de quartier en vigueur;
- 3° l'immeuble abrite un musée dont les parties intérieures sont classées et accessibles au grand public toute l'année;
- 4° il s'agit de restituer des éléments disparus présentant un intérêt historique, archéologique, artistique, esthétique, scientifique, social, technique ou folklorique;
- 5° il s'agit d'études, de relevés, d'investigations et installations visés à l'article 2, alinéa 2”;

que cet arrêté trouve son fondement législatif dans les articles 240, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, et 241, alinéas 1^{er} et 2, du CoBAT, qui sont rédigés comme suit :

“ Art. 240. § 1^{er}. Lorsque des travaux de conservation au sens de l'article 206, 2°, d'un bien classé relevant du patrimoine immobilier sont nécessaires, la Région et la commune concernées peuvent intervenir dans les frais de ces travaux, suivant des conditions à fixer par le Gouvernement.
[...].

Art. 241. Le gouvernement fixe les conditions d'octroi du subside visé à l'article 240, la composition du dossier de demande de subside, la procédure, ainsi que les parts d'intervention de la Région et la commune.

Dans la fixation des critères qu'il retient pour l'octroi d'un subside, le gouvernement peut tenir compte notamment de la circonstance que le bien est visé par un plan de gestion patrimoniale, de la nature des travaux, de l'exécution des travaux suivant les prescriptions de protection et du cahier des charges approuvé par le Gouvernement, des efforts d'entretien consentis par le propriétaire dans le passé, de la personnalité juridique du demandeur, des revenus du propriétaire privé et de la mesure dans laquelle le bien est accessible au public.

[...]”;

Considérant qu'il ressort des travaux préparatoires de l'article 29 de l'ordonnance du 4 mars 1993, devenu l'article 240 du CoBAT, que le législateur n'a pas eu l'intention d'établir un régime de subventions dont l'octroi serait automatique pour autant que les conditions en soient réunies; que la nature de certains des critères visés par l'article 241, alinéa 2, du CoBAT implique l'exercice d'un pouvoir d'appréciation lors de l'examen des demandes; que l'article 240 du CoBAT doit dès lors être interprété en ce sens que la Région dispose d'un pouvoir d'appréciation qu'elle peut exercer dans le respect des conditions que le Gouvernement fixe; que la faculté prévue par l'article 8, alinéa 2, de l'arrêté du Gouvernement du 30 avril 2003 corrobore l'existence d'une telle marge d'appréciation; que, dès lors, en dépit de la rédaction apparemment formelle de l'article 10 du même arrêté, il y a lieu de considérer que la compétence du Gouvernement n'est que partiellement liée par les conditions qui y sont énoncées;

qu'il résulte de ces éléments que les dispositions précitées n'ont pas pour effet de conférer à celui qui répond aux conditions prévues un droit subjectif à l'obtention des subventions en cause;

Considérant que le recours ne tend pas à faire dire pour droit que le bénéficiaire du taux majoré aurait nécessairement dû être accordé à la requérante, mais bien à faire censurer une illégalité affectant les motifs pour lesquels la partie adverse a considéré que celle-ci ne pouvait pas en bénéficier; que l'objet véritable du recours n'est pas de faire valoir un droit subjectif; que le Conseil d'État est compétent pour en connaître;

Recevabilité

Considérant que le second acte attaqué n'a pas d'existence distincte du premier; que le recours est irrecevable en ce qui le concerne;

Considérant, quant au premier acte attaqué, que le recours tend à son annulation partielle; que la requérante n'entend le voir annuler qu'en ce qu'il lui refuse le bénéfice du taux majoré de 25 %, prévu à l'article 10, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté du Gouvernement du 30 avril 2003, précité;

Considérant que la partie adverse affirme dans son dernier mémoire que l'acte attaqué forme un tout, «un et indivisible»;

Considérant que le Conseil d'État ne peut prononcer l'annulation partielle d'un acte administratif que lorsque celle-ci n'équivaut pas à sa réformation, parce que l'illégalité censurée par l'annulation ne concerne qu'un ou des éléments dissociables du reste de l'acte attaqué; que, par ailleurs, la recevabilité d'un recours est liée à l'intérêt que trouve la partie requérante à l'annulation de l'acte attaqué;

Considérant que la requérante n'aurait pas d'intérêt à l'annulation totale de l'acte attaqué, lequel lui accorde une importante subvention, mais qu'elle doit pouvoir disposer d'un recours effectif pour faire censurer l'illégalité dont cet acte serait entaché, et qui lui causerait grief; que le moyen qu'elle soulève concerne bien exclusivement le refus d'application du taux majoré; que, par ailleurs, l'annulation partielle telle que sollicitée obligerait la partie adverse à réexaminer l'opportunité d'accorder à la requérante le bénéfice du taux majoré, mais non à le lui accorder, puisque, comme il vient d'être exposé, elle dispose d'un pouvoir d'appréciation en la matière; que la partie adverse n'explique pas en quoi le constat que les conditions d'octroi de la majoration n'étaient pas réunies a pu avoir une incidence sur l'octroi du montant de base; que le refus implicite qui fait l'objet du recours est dissociable de la décision qui octroie la subvention au taux de 40 %; que le recours est recevable; ».

Cet arrêt accepte le recours en tant qu'il est dirigé contre le refus implicite de l'arrêté attaqué d'accorder à la partie requérante un taux de subvention majoré de 25 %, tel qu'il est prévu à l'article 10, § 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 30 avril 2003, précité. Comme il ressort de l'extrait de l'arrêt précité, ce taux de subvention majoré ne peut être accordé que si le bénéficiaire est une personne physique qui occupe le bien classé personnellement et dont les revenus sont inférieurs à 30.000 euros augmentés de 2.500 euros par personne à charge.

Il y avait donc dans le chef de l'autorité subsidiaire un pouvoir d'appréciation quant au montant de la subvention à octroyer pour les travaux liés à la conservation du bien classé en fonction de certains critères ainsi que la possibilité de majorer le taux de la subvention ainsi accordée en fonction d'autres critères. Dès lors que la requérante estimait pouvoir bénéficier de cette majoration et que l'acte attaqué lui faisait grief parce que celle-ci n'avait pas été prise en compte, le Conseil d'État a jugé que le recours en annulation était recevable dans la mesure où cet

aspect de l'acte attaqué était bien dissociable de l'octroi du montant de base de la subvention.

Les enseignements de cet arrêt ne sont cependant pas transposables en l'espèce dans la mesure où le décret-cadre du 10 avril 2003 relatif à la reconnaissance et au subventionnement du secteur professionnel des Arts de la scène ne prévoit pas un mécanisme de taux et de majoration comme celui qui vient d'être décrit. Le contrat-programme est accordé en fonction des critères énumérés aux articles 62 et suivants du décret précité et le montant de la subvention est étroitement lié à ce contrat-programme. Dans son courrier du 8 décembre 2017 répondant à des courriers de la partie requérante des 27 et 30 novembre 2017, la partie adverse a notamment souligné ce qui suit :

« Concernant votre incompréhension face au montant octroyé à la Maison Éphémère, je souhaite vous préciser que le montant accordé fait état de la synthèse entre votre subvention existante, le montant sollicité, le contenu de l'avis remis par l'instance, mais également - et inévitablement - le budget global disponible. [...]

Étant donné cette réalité et en comparaison des autres demandes, j'ai décidé de vous soutenir structurellement pour une durée de cinq ans, à hauteur de 60.000 euros par an; ce qui représente une augmentation de 20 % par rapport à votre subvention actuelle ».

Cette réponse indique que la partie adverse en adoptant l'acte attaqué a bien tenu compte de la subvention réclamée de 165.000 euros, de la subvention précédemment accordée de 49.500 euros et du budget global disponible affecté à cette aide financière. En accordant une subvention annuelle de 60.000 euros, la volonté de la partie adverse a été de valoriser de 20 % l'aide financière annuelle apportée à la partie requérante en tenant compte des projets artistiques de celle-ci et sur lesquels repose en grande partie le contrat-programme. Comme l'indique la partie adverse, en octroyant les 60.000 euros, elle a notamment fait la synthèse entre le montant de la subvention réclamée et celui de la subvention déjà octroyée de sorte qu'il n'y a pas lieu de considérer qu'elle a, en l'espèce, refusé d'accorder explicitement ou implicitement à la partie requérante une subvention annuelle de 105.000 euros. Au vu du cadre réglementaire applicable en l'espèce, il n'est pas possible pour la partie adverse, en cas d'annulation de « la décision refusant d'octroyer à la partie requérante un montant de subvention annuelle de 105.000 euros » de se prononcer sur le solde de la subvention demandée sans procéder à un examen complet de l'ensemble de la demande d'obtention du contrat-programme dès lors que cette subvention est fonction des projets artistiques prévus par ledit contrat.

En conséquence, le contrat-programme et la subvention octroyée dans ce cadre sont indissociables de sorte que la demande de la partie requérante s'assimile,

en l'espèce, à une demande de réformation pour laquelle le Conseil d'État n'est pas compétent.

V. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

**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 400 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le 13 janvier 2021, par :

Pascale Vandernacht,
Marc Joassart,
Luc Donnay,
Caroline Hugé,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Caroline Hugé

Pascale Vandernacht