

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA XV^e CHAMBRE
A R R Ê T

n° 251.913 du 22 octobre 2021

A. 232.338/XV-4610

En cause : **RAHMANI** Mohamed Jamel,
ayant élu domicile
cité Wauters, 152
7333 Tertre,

contre :

la Ville de Saint-Ghislain,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^{es} Michel KAISER
et Clémence MERVEILLE, avocats,
boulevard Louis Schmidt, 56
1040 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 26 novembre 2020, Mohamed Jamel Rahmani demande l'annulation de « la décision de l'administration communale de la ville de Saint-Ghislain du 6 octobre 2020 » lui refusant l'octroi de primes dans le cadre du plan de relance pour les commerces locaux.

II. Procédure

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

M^{me} Muriel Vanderhelst, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure.

Par une ordonnance du 14 septembre 2021, les parties ont été convoquées à l'audience du 14 octobre 2021 et le rapport leur a été notifié.

M^{me} Elisabeth Willemart, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Clémence Merveille, avocat, comparaissant pour la partie adverse, a été entendue en ses observations.

M^{me} Muriel Vanderhelst, auditeur, a été entendue 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. Faits

1. Le 6 juillet 2020, le conseil communal de la partie adverse adopte un « plan de relance pour les commerces locaux » et décide, dans ce cadre, d'octroyer une prime aux commerçants ayant subi les conséquences économiques de la crise sanitaire due au coronavirus COVID-19.

La délibération du conseil communal arrête les modalités et conditions d'octroi de la prime comme suit :

« Article 1^{er}. - D'octroyer une aide aux commerçants sous forme d'une prime unique fixée comme suit :

- 4000 euros aux commerces
- 6000 euros aux cafés et restaurants, aux agences de voyage ainsi qu'aux voyagistes.

Article 2. - Les commerçants éligibles repris à l'article 1^{er} sont définis comme étant enregistrés dans les codes de la nomenclature NACE-BEL suivants :

Code	Libellé
45113	Commerce de détail d'automobiles et d'autres véhicules automobiles légers (= 3,5 tonnes)
[...]	[...]
45402	Entretien, réparation et commerce de détail de motocycles, y compris les pièces et accessoires.
[...]	[...]

Article 3. - Que pour pouvoir être éligible à cette aide, chaque commerçant devra remplir cumulativement les conditions suivantes :

- être une petite ou micro-entreprise telle que définie dans la réglementation (à savoir : une entreprise qui occupe moins de 50 personnes et dont le chiffre d'affaires annuel ou le total du bilan annuel n'excède pas 10 millions d'euros)
- les enseignes ou groupes commerciaux nationaux ou internationaux ne sont pas éligibles sauf les franchisés
- pouvoir prouver son activité avant le 12 mars 2020
- être en ordre de cotisations sociales à la date de demande de la prime
- exploiter effectivement son activité commerciale sur l'Entité de Saint-Ghislain (avoir son magasin et/ou son entrepôt et/ou une vitrine commerciale sur le territoire, qui soit accessible librement et de façon permanente aux heures d'ouverture)

- l'activité donnant droit à la prime ne peut être complémentaire ni à titre accessoire
- remettre une fiche de renseignements reprenant toutes les conditions d'octroi à respecter (document à disposition sur les plateformes informatiques de la Ville)
- justifier la motivation de l'arrêt de l'activité par l'interdiction émise par le Conseil National de Sécurité
- justifier l'enrôlement de taxes communales immondiées commerces ou industrielles de l'exercice 2019 ou la déclaration de taxes communales immondiées commerces ou industrielles pour l'exercice 2020
- avoir repris son activité et s'engager sur l'honneur à poursuivre son activité au moment de la demande.

Article 4. - Une seule prime sera versée par adresse d'activité et/ou de siège social même si celle-ci enregistre plusieurs unités d'établissements ou plusieurs numéros d'entreprise.

Article 5. - De fixer la date limite d'introduction de la demande d'aide au 31 octobre 2020 à l'adresse suivante : Ville de Saint-Ghislain, rue de Chièvres 17 à 7333 Tertre.

Article 6. - De considérer les conditions à remplir à l'article 3 comme répondant à l'obligation par le bénéficiaire d'utiliser la prime aux fins pour lesquelles elle a été octroyée.

[...] ».

2. Le requérant, qui possède un commerce de détail d'automobiles et de motocycles, y compris les pièces et accessoires et les entretiens et réparations, remplit un premier formulaire de demande de prime dans le cadre du plan de relance pour les commerces saint-ghislainois portant la date du 10 juillet et entré dans les services de la partie adverse le 14 juillet 2020 et un second formulaire portant la date du 7 septembre et entré dans les services de la partie adverse le 9 septembre 2020.

3. Le 6 octobre 2020, la partie adverse adresse un courrier au requérant l'informant de la bonne réception de sa demande et lui indiquant ne pas pouvoir répondre favorablement à sa requête. Il y est précisé qu'« il apparaît en effet qu'une ou plusieurs conditions d'octroi ne sont pas rencontrées » et que « vu le grand nombre de demandes traitées par [ses] services, il n'est pas possible de mentionner ici les raisons précises de cette décision ». Le requérant est invité à « contacter le service SCORE » s'il désire en savoir plus.

Cette décision est expressément désignée comme étant celle dont l'annulation est sollicitée par le requérant.

4. Par un courrier daté du 18 novembre 2020, le service juridique de la Fédération Patronale Interprofessionnelle SDI, à laquelle est affilié le requérant, invite le collège communal de la partie adverse à réexaminer la décision de refus du

6 octobre 2020.

5. Par un courrier du 23 novembre 2020, la partie adverse informe le requérant de ce qu'elle ne peut répondre favorablement à sa requête. Elle précise qu'« après examen final de [son] dossier, il apparaît en effet [qu'il] ne rencontr[e] pas l'ensemble des conditions d'octroi de la prime unique dans le cadre du plan de relance pour les commerces locaux ».

En annexe à ce courrier est produit un extrait du registre aux délibérations de la séance du collège communal du 17 novembre 2020, libellé comme suit :

« [...] »

Considérant qu'à l'analyse du dossier de Monsieur Rahmani Mohamed, il est apparu que celui-ci ne rencontrait pas le(s) critère(s) d'octroi suivant(s) : commerce accessible librement et de façon permanente aux heures d'ouverture et pouvoir prouver son activité avant le 12 mars 2020 ;

Considérant dès lors que la demande ne rencontre pas l'ensemble des conditions d'octroi fixées par le Conseil communal ;

DÉCIDE :

Article 1^{er}. - De refuser la prime à Monsieur Rahmani Mohamed pour le(s) motif(s) susmentionné(s).

Article 2. – De notifier la présente décision à Monsieur Rahmani Mohamed par courrier.

Article 3. – Un recours peut être introduit avant le 4 décembre 2020 auprès du collège communal par courrier recommandé, cachet de la poste faisant foi.

Un recours peut également être introduit, par requête ou par citation, devant la juridiction compétente, à savoir :

- devant la Justice de Paix du Premier Canton à 7000 Mons [...] si le montant de l'indemnité qui vous est refusée est inférieur ou égal à 5000 EUR et ce, endéans un délai de dix à ans à dater de la notification du refus ;
- devant le Tribunal de Première Instance du Hainaut, Division de Mons [...] si le montant de l'indemnité qui vous est refusée est supérieur à 5000 EUR et ce, endéans un délai de dix à ans à dater de la notification du refus ».

6. Le 22 décembre 2020, le collège communal de la partie adverse réexamine les conditions d'octroi de la prime dans le chef du requérant.

La délibération précise que ce réexamen intervient à la suite de la réception du recours introduit pour le requérant par la Fédération Patronale Interprofessionnelle SDI.

Le collège communal de la partie adverse décide de rejeter ce recours.

Sa décision est motivée comme suit :

« Le collège communal,

Vu l'article L1123-23 du Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation;

Vu la décision du conseil communal du 6 juillet 2020 relative au plan de relance pour les commerces locaux fixant les modalités et les conditions d'octroi à la prime;

Considérant que Monsieur Rahmani Mohamed a introduit deux demandes de primes pour son commerce en date des 14 juillet et 9 septembre 2020; que ces demandes portent les numéros 39 et 235 ;

Considérant que l'analyse du dossier, celui-ci ne rencontre pas les critères d'octroi suivants : le commerce n'est pas accessible librement et de façon permanente aux heures d'ouverture et ne peut prouver son activité avant le 12 mars 2020 ;

Considérant qu'au passage des agents communaux le 28 juillet 2020, il n'y avait aucune activité apparente de Monsieur Rahmani ;

Considérant dès lors qu'en date du 17 novembre 2020, le collège a décidé de les refuser l'octroi de ladite prime ;

Considérant le recours introduit par Monsieur Rahmani Mohamed, à travers la Fédération Patronale Interprofessionnelle SDI à l'encontre de cette décision, en date du 19 novembre 2020 ;

Considérant que la Fédération motive son recours en indiquant que son affilié exerce son activité à titre principal ;

Considérant qu'elle précise que les codes NACE-BEL 45113 et 45402 sont bien indiqués dans la liste de commerces et entreprises de services éligibles ;

Considérant qu'elle joint à son courrier des témoignages écrits des voisins de Monsieur Rahmani, confirmant ce que ce dernier a bien un commerce accessible au public pendant les heures d'ouverture à l'adresse mentionnée dans sa demande initiale, à savoir rue Olivier Lhoir 85/4 à 7333 Tertre ;

Considérant que le service a donc réexaminé les conditions d'octroi de la prime ;

Considérant que la décision du Conseil du 6 juillet 2020 précise bien, en son article 3, qu'une des conditions est de disposer d'un magasin, d'un entrepôt, d'une vitrine commerciale, qui soit accessible librement et de façon permanente aux heures d'ouverture ;

Considérant le passage sur place des agents communaux, le 28 juillet 2020, et le fait qu'ils n'ont trouvé ni d'affiche ni de panneau, ni aucun horaire, que la porte mentionnait même "Propriété privée" comme prouvent les photos jointes ;

Considérant qu'ils sont entrés en contact avec Monsieur Rahmani Mohamed qui leur a affirmé qu'il reprenait la surface commerciale de l'ancien salon de coiffure rue Olivier Lhoir 85/4 à 7333 Tertre et qu'il n'avait pas encore reçu ses panneaux publicitaires, ce qui expliquerait, selon lui, l'absence de commerce librement

accessible de façon permanente aux heures d'ouverture ;

Considérant néanmoins que l'ancien salon de coiffure est occupé actuellement par un fleuriste toujours en activité et ce, depuis octobre 2020 ;

Considérant qu'il apparaît donc qu'il n'était pas en cours de déménagement et ne dispose donc pas non plus ni d'un magasin ni d'une vitrine ni d'un entrepôt librement accessibles au public et de façon permanente pendant des heures d'ouverture, conditions reprises à l'article 3 de la délibération du Conseil du 6 juillet 2020 ;

Considérant que les conditions d'octroi sont cumulatives,

DÉCIDE :

Article 1^{er} : De rejeter le recours introduit par Monsieur Rahmani Mohamed à l'encontre de la décision du Collège du 17 novembre 2020 lui refusant l'octroi de la prime.

Article 2 : De notifier la présente décision à Monsieur Rahmani Mohamed par courrier.

Un recours peut être introduit, par requête ou par citation, devant la juridiction compétente, à savoir :

- devant la Justice de Paix du Premier Canton à Mons [...] si le montant de l'indemnité qui est refusée est inférieur ou égal à 5000 EUR et ce, endéans un délai de dix à ans à dater de la notification du refus ;
- devant le Tribunal de Première Instance du Hainaut, Division de Mons, sis à 7000 Mons [...] si le montant de l'indemnité qui est refusée est supérieur à 5000 EUR et ce, endéans un délai de dix à ans à dater de la notification du refus ».

Cette décision est notifiée au requérant par un courrier daté du 6 janvier 2021, qui précise :

« Nous avons bien reçu votre recours introduit à l'encontre la décision du Collège du 17 novembre 2020 vous refusant l'octroi de la prime au motif que vous ne rencontriez pas l'un des critères cumulatifs d'octroi à savoir avoir son magasin et/ou son entrepôt et/ou une vitrine commerciale sur le territoire de l'Entité qui soit accessible librement et de façon permanente aux heures d'ouverture.

En séance du 22 décembre 2020, le collège communal a examiné votre recours mais a décidé de rejeter celui-ci au motif que vous ne disposiez ni d'un magasin ni d'une vitrine ni d'un entrepôt qui soit librement accessible de façon permanente aux heures d'ouverture lors du passage des gardiens en juillet 2020 ».

Cette décision, ultérieure à l'introduction du présent recours, n'est pas visée expressément par le requérant dans son recours.

IV. Débats succincts

L'auditeur rapporteur a examiné le présent recours dans le cadre de la procédure en débats succincts, étant d'avis que le Conseil d'État est incompétent pour en connaître.

V. Compétence du Conseil d'État

V.1. Thèse de la partie adverse

Dans sa note d'observations, la partie adverse soulève une exception tirée de l'incompétence du Conseil d'État pour connaître du recours.

Elle soutient que la contestation du refus de la prime postulée revient à ce que le requérant sollicite du Conseil d'État qu'il juge qu'il dispose d'un droit subjectif à son octroi. Elle poursuit en indiquant qu'elle ne dispose d'aucune marge d'appréciation pour déterminer si une personne visée par la délibération du Conseil du 6 juillet 2020 ayant pour objet le « plan de relance pour les commerces locaux : modalités et conditions d'octroi de la prime » remplit les conditions fixées à l'article 3 de cette délibération pour pouvoir bénéficier de cette prime et souligne que c'est d'ailleurs pour cette raison que, dans ses décisions de refus des 17 novembre et 22 décembre 2020, elle indique comme voies de recours la Justice de Paix du Premier Canton ou le Tribunal de première instance du Hainaut (selon que le montant de l'indemnité refusée est inférieur ou supérieur à 5000 euros). Elle estime en conséquence que le Conseil d'État n'est pas compétent pour examiner la légalité de l'acte attaqué.

Le requérant ne revient pas sur cette exception d'irrecevabilité dans son mémoire en réplique.

V.2. Appréciation

Les compétences respectives des cours et tribunaux et du Conseil d'État se déterminent notamment en fonction de l'objet véritable du litige. Le Conseil d'État ne peut connaître d'une requête qui, poursuivant en apparence l'annulation de l'acte d'une autorité administrative, a pour objet véritable de faire reconnaître ou rétablir un droit subjectif correspondant à une obligation dans le chef de cette autorité. Aux termes des articles 144 et 145 de la Constitution, il appartient aux juridictions de l'ordre judiciaire de connaître des contestations portant sur des droits civils ou des droits politiques, sous réserve, pour ce qui concerne ces derniers, d'une loi qui rendrait une autre juridiction compétente pour en connaître. Les cours et tribunaux connaissent ainsi de la demande fondée sur une obligation juridique précise qu'une règle de droit objectif met directement à charge d'un tiers et à

l'exécution de laquelle le demandeur a un intérêt. La circonstance que l'autorité administrative doit interpréter les critères qui guident son action ou qu'elle est amenée à opérer une qualification juridique, ne signifie pas qu'elle exerce de la sorte un pouvoir discrétionnaire et que l'objet du recours soit étranger aux droits subjectifs.

La délibération du conseil communal de la partie adverse du 6 juillet 2020, précitée, prescrit, en son article 3, diverses conditions à la réunion desquelles est subordonné l'octroi d'une aide aux commerçants sous forme de prime. Cet article 3 est rédigé comme suit :

- « Article 3. - Que pour pouvoir être éligible à cette aide, chaque commerçant devrait remplir cumulativement les conditions suivantes :
- être une petite ou micro-entreprise telle que définie dans la réglementation (à savoir : une entreprise qui occupe moins de 50 personnes et dont le chiffre d'affaires annuel ou le total du bilan annuel n'excède pas 10 millions d'euros)
 - les enseignes ou groupes commerciaux nationaux ou internationaux ne sont pas éligibles sauf les franchisés
 - pouvoir prouver son activité avant le 12 mars 2020
 - être en ordre de cotisations sociales à la date de demande de la prime
 - exploiter effectivement son activité commerciale sur l'Entité de Saint-Ghislain (avoir son magasin et/ou son entrepôt et/ou une vitrine commerciale sur le territoire, qui soit accessible librement et de façon permanente aux heures d'ouverture)
 - l'activité donnant droit à la prime ne peut être complémentaire ni à titre accessoire
 - remettre une fiche de renseignements reprenant toutes les conditions d'octroi à respecter (document à disposition sur les plateformes informatiques de la Ville)
 - justifier la motivation de l'arrêt de l'activité par l'interdiction émise par le Conseil National de Sécurité
 - justifier l'enrôlement de taxes communales immondiées commerces ou industrielles de l'exercice 2019 ou la déclaration de taxes communales immondiées commerces ou industrielles pour l'exercice 2020
 - avoir repris son activité et s'engager sur l'honneur à poursuivre son activité au moment de la demande ».

Les conditions ainsi fixées sont précises et supposent la production de documents établissant des faits vérifiables. Leur application n'implique pas un pouvoir d'appréciation dans le chef de la partie adverse. Il suffit, en effet, que le commerçant remplisse les conditions énoncées à l'article 3, précité, pour qu'il puisse percevoir l'aide en question, la partie adverse étant dépourvue de tout pouvoir d'appréciation.

Il s'ensuit que l'objet direct et véritable du recours est bien la reconnaissance d'un droit subjectif. Conformément aux articles 144 et 145 de la Constitution, ce type de litige relève de la compétence des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire.

Le déclinatoire de compétence doit être accueilli, le Conseil d'État étant sans juridiction pour juger du présent recours.

Les conclusions du rapport peuvent dès lors être suivies.

VI. Indemnité de procédure

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros, à la charge du requérant. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

Le présent arrêt constatant l'incompétence du Conseil d'État à connaître du recours, il ne peut être considéré que la partie adverse a obtenu gain de cause au sens de l'article 30/1 des lois coordonnées sur le Conseil d'État et aucune indemnité de procédure ne peut être accordée dans ces circonstances.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête rejetée.

Article 2.

Le requérant supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros et la contribution de 20 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le 22 octobre 2021, par :

Élisabeth Willemart,
Frédéric Quintin,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Frédéric Quintin

Élisabeth Willemart

