**CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF**

**XV^e CHAMBRE**

**A R R Ê T**

n^o 252.429 du 15 décembre 2021

A. 228.399/XV-4125

En cause : **la société anonyme SF SANS FRONTIÈRE,**
ayant élu domicile chez
M^e Louis DEHIN, avocat,
Mont Saint-Martin, 68
4000 Liège,

contre :

**la Région wallonne**,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^es Michel KAISER, Emmanuel GOURDIN et Catherine JIMENEZ, avocats,
boulevard Louis Schmidt, 56
1040 Etterbeek.

---

*I. Objet de la requête*

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 17 juin 2019 la société anonyme (SA) Sans Frontière demande l'annulation de « la décision adoptée le 16 avril 2019 pour la Région Wallonne par la directrice générale [I. Q.] par laquelle est refusée à la requérante une prime à l'investissement qui avait été demandée le 22 mai 2018 et l'exclut du champ d'application des aides à l'investissement prévues par le décret régional wallon du 11 mars 2004 relatif aux incitants régionaux en faveur des petites ou moyennes entreprises ».

*II. Procédure*

Un arrêt n° 250.134 du 17 mars 2021 a ordonné la réouverture des débats, chargé le membre de l'auditorat désigné par l'auditeur général adjoint de poursuivre l'instruction et réservé les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure. Il a été notifié aux parties.

M^me^ Geneviève Martou, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport complémentaire sur la base de l'article 13 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire complémentaire.

Par une ordonnance du 17 novembre 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 14 décembre 2021.

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

M^e^ Hubert de Loneux, *loco* M^e^ Louis Dehin, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Arnaud Picqué, *loco* M^es^ Michel Kaiser, Emmanuel Gourdin et Catherine Jimenez, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^me^ Geneviève Martou, premier 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*

Les faits ont été exposés dans l'arrêt n° 250.134, précité, il y a lieu de s'y référer.

*IV. Incident de procédure*

Par son arrêt n° 250.134, précité, le Conseil d'État a décidé de rouvrir les débats en indiquant ce qui suit :

« Il ressort de la "requête ampliative d'annulation" de la partie requérante qu'elle sollicite une extension de l'objet du présent recours à une décision du 2 juillet 2019. Pareille extension est toujours possible dans le cours d'une procédure et ne doit pas répondre à des exigences particulières sur le plan formel. L'extension de l'objet d'une requête peut se faire à l'égard d'actes qui sont la suite logique de celui qui est attaqué ou qui lui sont indissolublement liés notamment lorsqu'ils le modifient ou le remplacent sans en différer essentiellement.

Dès lors que la décision du 2 juillet 2019 a été prise à la suite d'un recours gracieux de la partie requérante qui a amené la partie adverse à réexaminer la situation de cette dernière, il s'agit de savoir si cette décision du 2 juillet 2019 est purement confirmative de celle du 16 avril 2019 ou si elle est le résultat d'un réexamen du dossier de la requérante par l'administration en fonction de nouveaux éléments en sorte que cette décision se serait substituée à la première.

Cette question n'a pas été examinée par l'auditeur rapporteur de sorte qu'il y a lieu de rouvrir les débats afin de déterminer la nature exacte de cette décision du 2 juillet 2019 et d'en tirer les conséquences éventuelles sur le plan procédural pour la poursuite de l'examen du présent recours ».

*IV.1. Thèses des parties*

Dans sa « requête ampliative en annulation » du 2 janvier 2020, la partie requérante indique ce qui suit, en ce qui concerne la recevabilité de sa requête, en tant qu'elle est dirigée contre le courrier qui lui a été communiqué le 2 juillet 2019, à la suite de la réunion du 26 juin 2019 :

« L'acte cause manifestement grief, puisqu'il confirme l'acte par lequel la directrice générale a mis fin à cette analyse d'éligibilité et a refusé l'octroi de la prime qui a avait été demandé pour les investissements pluriannuels » .

Dans ses « observations au sujet d'une requête ampliative » du 25 février 2020, la partie adverse examine l'intérêt de la partie requérante à attaquer la décision du 2 juillet 2019 en trois temps.

Elle considère, tout d'abord, que le courrier du 2 juillet 2019 n'est pas un acte attaquable devant le Conseil d'État et rappelle qu'un acte n'est attaquable que s'il est susceptible de faire grief. Or, le courrier précité serait, selon elle, un acte purement confirmatif, qui ne cause pas grief. Elle relève, par ailleurs, que la partie requérante indique elle-même, en page 5 de sa requête ampliative, que ce courrier « confirme » la décision attaquée initiale.

Elle souligne qu'un acte purement confirmatif d'un acte précédent ne modifie pas l'ordonnancement juridique et que ce n'est que si l'acte attaqué révèle un nouvel examen de la situation qu'il n'est pas confirmatif et peut causer grief.

En l'espèce, elle considère que la réunion du 26 juin 2019 sollicitée par la partie requérante, alors que la décision définitive du 16 avril 2019 était déjà intervenue, ne constitue qu'un simple recours gracieux, qui visait à convaincre l'administration de retirer ou de réformer sa décision. Selon elle, ce type de recours gracieux ne s'inscrit dans aucun cadre légal et ne constitue pas, en soi, une nouvelle décision, sauf si l'autorité le formule expressément. Elle cite ensuite la doctrine à ce sujet, ainsi que plusieurs arrêts du Conseil d'État en ce sens. Elle insiste, d'ailleurs,

sur le fait que la doctrine confirme que le rejet du recours gracieux est souvent qualifié d'acte confirmatif, comme cela serait le cas en l'espèce, selon elle.

Elle précise, notamment, que le dossier de la partie requérante n'a ni été rouvert ni fait l'objet d'un nouvel examen, aucun élément de l'espèce ne permettant de raisonnablement soutenir cet argument. Selon elle, la rencontre entre les parties n'avait d'ailleurs pas un tel objectif. Elle explique qu'aucun nouvel élément n'aurait été abordé, lors de la réunion du 26 juin 2019, et que l'envoi du courrier du 2 juillet 2019 ne constituerait que la relation des échanges ayant eu lieu, comme il est coutume de faire.

En outre, à titre subsidiaire, elle fait valoir que si l'acte du 2 juillet 2019 devait être reconnu comme un acte administratif susceptible de recours, il faudrait alors constater qu'il a abrogé implicitement le premier acte attaqué, soit la décision du 16 avril 2019, de telle sorte que le recours en annulation initial aurait perdu son objet. S'agissant du recours à titre principal, elle considère que la perte de son objet entrainerait la perte de l'intérêt à l'accessoire du recours, soit la requête dirigée contre l'acte du 2 juillet 2019.

Enfin, à titre infiniment subsidiaire, elle répète que la partie requérante n'a pas d'intérêt à l'annulation de l'acte attaqué dès lors que les codes NACE sous lesquels son activité est renseignée, soit les codes « 90.012 » et « 90.023 », ne peuvent être pris en considération pour l'obtention de la prime à l'investissement.

L'exception étant liée au fond, elle renvoie à l'examen du second moyen.

Dans son dernier mémoire complémentaire, la partie requérante fait observer que si le Conseil d'État devait considérer que la décision du 2 juillet 2019 est purement confirmative de la décision attaquée, il conviendrait alors de constater que ce document est sans incidence sur l'issue du recours et ne peut en aucun cas constituer une motivation de la décision attaquée du 26 juin 2019. Elle insiste sur le fait que dans ces conditions il ne peut être question de payer des droits de rôle ou une indemnité de procédure qui seraient liés à cette requête ampliative.

Dans son dernier mémoire complémentaire, la partie adverse souligne qu'elle a du mal à comprendre le raisonnement de la partie requérante qui semble admettre que le courrier du 2 juillet 2019 n'est pas une nouvelle décision attaquable. En tout état de cause, elle confirme cette approche ainsi que la circonstance que le courrier du 2 juillet 2019 ne peut fournir à l'acte attaqué des motifs *a posteriori*.

*IV.2. Appréciation*

La question soulevée dans l'arrêt de réouverture des débats n° 250.134 du 17 mars 2021 concerne la notion d'acte confirmatif.

En principe, un acte purement confirmatif ne modifie pas l'ordonnancement juridique, ce dernier l'ayant déjà été par l'acte initial. Il se borne à répéter la décision qu'il confirme en exprimant les mêmes motifs.

Ainsi, un acte confirmatif doit répondre à trois conditions: l'identité d'objet avec la décision antérieure, l'identité de motifs avec la décision antérieure, et l'absence de nouvel examen du dossier.

De toute évidence, le courrier du 2 juillet 2019 adressé à la partie requérante, répond aux deux premiers critères, seul le troisième doit être examiné.

En l'espèce, après la réunion du 26 juin 2019 lors de laquelle la partie requérante a pu exposer ses arguments pour clarifier les activités de sa société, la partie adverse s'est contentée, dans le courrier litigieux du 2 juillet 2019, de rappeler les faits, à savoir que le choix opéré par la partie requérante en matière de code NACE-BEL, avait pour conséquence qu'il n'était pas possible de lui accorder la prime à l'investissement sollicitée, et a maintenu sa décision de refus du 16 avril 2019.

Par ailleurs, il peut également être relevé que l'identité de la personne qui a signé le courrier du 2 juillet 2019 n'est pas la même que celle qui a adopté la décision du 16 avril 2019 laquelle est seule compétente, en l'espèce, pour ce faire.

Il n'apparait pas des pièces du dossier qu'il aurait été procédé à un réexamen du dossier.

Par ailleurs, la partie requérante n'expose aucun élément concret en ce sens, alors que la charge de démontrer l'existence d'un tel réexamen lui incombe. Il ne peut pas non plus être déduit des termes de l'acte litigieux qu'un réexamen aurait eu lieu.

La réunion du 26 juin 2019 et la décision du 2 juillet 2019 apparaissent dès lors comme les suites et la réponse de la partie adverse à un recours gracieux formulé par la partie requérante.

Il s'ensuit que le rejet d'un recours gracieux, sans un réexamen de la demande, constitue un simple acte confirmatif qui n'est pas susceptible de recours.

En conséquence, la requête « ampliative en annulation » introduite par la partie requérante est irrecevable.

*V. Premier moyen*

*V.1. Thèse de la partie requérante*

Le premier moyen est pris de « […] l'incompétence de l'auteur de l'acte, de la violation du décret régional wallon du 11 mars 2004 relatif aux incitants régionaux en faveur des petites ou moyennes entreprises, dont son article 5 et de l'arrêté du Gouvernement wallon portant exécution du décret du 11 mars 2004 relatif aux aides des petites et moyennes entreprises, adopté le 6 mai 2004, dont ses articles 2 et 2*bis* ».

La partie requérante relève que la décision attaquée a été adoptée par la directrice générale du département de l'Investissement, direction des PME pour la Région Wallonne, alors que les dispositions visées au moyen attribuent une compétence exclusive pour l'attribution et donc pour le refus des aides à l'investissement au Gouvernement wallon, lequel peut, au besoin, conformément aux règles de la loi spéciale, déléguer cette compétence au ministre ayant l'aide aux PME dans ses attributions.

Elle estime que ni le décret du 11 mars 2004 relatif aux incitants régionaux en faveur des petites ou moyennes entreprises, ni l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 mai 2004 portant exécution de ce décret, ne permettent au Gouvernement wallon, ou même au ministre compétent, de déléguer sa compétence en la matière au directeur général du service public Wallonie (SPW).

En réplique, elle maintient sa position en précisant ce qui suit :

> « Comme l'a rappelé la section législation dans ses deux avis concernant les arrêtés d'exécution de cette législation, l'habilitation donnée au gouvernement pour exécuter ce décret découle de l'article 20 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 ».

Elle en déduit que seul le gouvernement est habilité à prendre des décisions en la matière et que l'interprétation que donne la partie adverse de l'article 15 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 mai 2004, précité, est contraire à

l'article 20 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 et au décret du 11 mars 2004, précité, de telle sorte que l'application de l'arrêté, dans cette interprétation, devrait être écartée sur la base de l'article 159 de la Constitution.

Dans son dernier mémoire, elle réitère ses arguments.

*V.2. Appréciation*

Dans le cas d'espèce, la décision de refus d'octroi d'une prime à l'investissement a été prise par la directrice générale de la direction des PME du département de l'investissement du Service public de Wallonie Économie, Emploi, Formation et Recherche.

Le décret du 11 mars 2004 relatif aux incitants régionaux en faveur des petites ou moyennes entreprises prévoit, en son article 5, § 1er, que « le Gouvernement peut octroyer une prime à l'investissement à la petite ou moyenne entreprise qui réalise l'un des programmes d'investissements suivants : […] ».

L'arrêté du Gouvernement wallon du 6 mai 2004 portant exécution du décret du 11 mars 2004, précité, prévoit quant à lui, en son article 15, ce qui suit :

« Dans les quatre mois qui suivent, selon le cas, la réception du dossier visée à l'article 11, alinéa 4, des renseignements manquants visés à l'article 12, alinéa 2, ou de la nouvelle situation financière visée à l'article 12, alinéa 3, le Ministre ou le fonctionnaire délégué prend une décision d'octroi ou de refus de la prime à l'investissement. S'il s'agit d'une décision de refus, l'administration la notifie à l'entreprise par lettre recommandée ou par toute modalité conférant date certaine à l'envoi » .

Selon l'article 1er, 15°, du même arrêté, le fonctionnaire délégué est :

« […] l'un des fonctionnaires visés à l'article 3 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 8 octobre 2009 relatif aux délégations de pouvoirs aux agents statutaires du Service public de Wallonie en tenant compte des règles en matière d'absence ou d'empêchement visés aux articles 4 et 5 dudit arrêté ».

L'article 3 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 8 octobre 2009 relatif aux délégations de pouvoirs au Service public de Wallonie, dans sa version applicable lors de l'adoption de l'acte attaqué, renvoie, dans le cas d'espèce, à l'article 124 du même arrêté, qui porte ce qui suit :

« Dans le cadre […] du décret du 11 mars 2004 relatif aux incitants régionaux en faveur des petites ou moyennes entreprises, délégation est accordée au titulaire des fonctions suivantes au sein du Département de l'Investissement, pour prendre les décisions d'octroi, de refus et de liquidation des aides, jusqu'à concurrence des montants suivants :
- directeur général : 1.500.000 euros;

- inspecteur général : 1.000.000 euros;
- directeur : 700.000 euros;
- premier attaché et attaché : 250.000 euros.

[…]

En outre, le directeur général a délégation sans limitation quant au montant pour les décisions de refus et pour effectuer la liquidation des aides pour autant que les conditions prévues à celle-ci soient respectées ».

Il se déduit de l'ensemble des dispositions qui précèdent que le directeur général du Service public de Wallonie Économie, Emploi, Formation et Recherche est bien compétent pour prendre toutes les décisions de refus d'octroi de prime à l'investissement.

L'argument de la partie requérante tiré de l'article 20 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 n'est pas pertinent à cet égard, cet article étant le pendant, pour le fonctionnement des entités fédérées, de l'article 108 de la Constitution.

Cette disposition constitutionnelle consacre le pouvoir général d'exécution des textes législatifs par le pouvoir exécutif et n'interdit en rien les éventuelles délégations de pouvoir, indispensables au bon fonctionnement d'une administration.

Le premier moyen n'est ainsi pas fondé.

*VI. Second moyen*

*VI.1. Thèse de la partie requérante*

Le second moyen est pris de la violation « du décret du 11 mars 2004 relatif aux incitants régionaux en faveurs des petites et moyennes entreprises dont son article 4, de l'erreur manifeste d'appréciation, de la fausse motivation, de la méconnaissance de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ainsi que du devoir de minutie qui s'impose à toute administration ».

La partie requérante expose que l'acte attaqué a pour seule référence l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 mai 2004, et plus particulièrement son article 4, 35°, qui ne permettrait pas de prendre en considération les services spécialisés du son, de l'image et de l'éclairage (code NACE-BEL 90.023). Elle souligne que son activité relève de la conception et de la réalisation de spectacles culturels,

d’évènements publics et privés (concerts, festivals, opéras, symposiums, soirées), ce qui serait exclu par la législation ici en cause. Or, à son estime, l’article 4 du décret du 11 mars 2004, précité, n’exclut pas son activité des aides aux investissements. Elle observe qu’il résulte des décisions précédentes que son activité était manifestement éligible car ne se rattachant pas à la production ou à la distribution de produits culturels et qu’en décidant du contraire, uniquement sur base d’un code NACE-BEL qui n’a qu’une valeur statistique, la partie adverse n’a pas rempli ses obligations de minutie, a commis une erreur manifeste d’appréciation, a modifié une ligne de conduite sans motivation admissible et a donc méconnu ses obligations de motivation découlant notamment de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Elle divise son moyen en trois branches.

Dans une première branche, elle rappelle le prescrit de l’article 4 du décret du 11 mars 2004, précité, et considère que son activité ne rentre pas dans le champ des exclusions visées par cette disposition.

Elle explique qu’elle n’organise pas ou ne met pas sur pied des productions culturelles mais qu’elle se limite à mettre à disposition et assembler du matériel afin que celui-ci soit utilisé par des tiers, pour la réalisation de projets culturels. Elle affirme qu’il n’existe pas de code NACE-BEL correspondant à son activité et qu’elle a, par conséquent, été forcée de se rattacher au code le plus proche.

Elle est d’avis que la partie adverse a commis une erreur manifeste d’appréciation, a développé une fausse motivation, qui n’est pas conforme à la loi du 29 juillet 1991, précitée, et a violé l’article 4 du décret du 11 mars 2004, précité. De plus, elle prétend qu’elle aurait également manqué à son devoir de minutie en n’instruisant pas davantage le dossier, ce qui, selon elle, lui aurait permis de dépasser la simple consultation du code NACE-BEL.

Dans une deuxième branche, elle critique le fait que la partie adverse se soit prévalue de l’exclusion visée à l’article 4, 35°, de l’arrêté du Gouvernement wallon du 6 mai 2004, précité, pour justifier sa décision et, en particulier, sur le code NACE-BEL de la partie requérante.

Elle soutient que la partie adverse a commis une erreur manifeste d’appréciation puisqu’elle a, selon elle, démontré qu’elle ne conçoit ni ne réalise de spectacles culturels mais qu’au contraire, elle met seulement du matériel à

disposition et construit des engins à mettre en œuvre pour la réalisation des spectacles culturels envisagés.

Elle considère, en outre, que la partie adverse a interprété les termes de l'article 4, 35°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 mai 2004, précité, trop strictement, et a refusé d'examiner concrètement si ses activités, ainsi que l'investissement envisagé, justifiaient son exclusion du champ d'application du décret du 11 mars 2004, précité.

Elle ajoute que l'article 4 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 mai 2004 précité est, selon elle, illégal en ce qu'il exclut tout le code NACE-BEL sans imposer un examen *in concreto* de l'activité de chaque société pour examiner si celle-ci devrait bien être exclue du champ d'application du décret précité. Elle écrit encore que cet article méconnaît sa disposition d'habilitation qu'est l'article 4 du décret du 11 mars 2004, précité, et que son application doit, par conséquent, être écartée sur la base de l'article 159 de la Constitution, de telle sorte que l'acte attaqué serait fondé sur un motif illégal.

Dans une troisième branche, elle affirme que la partie adverse est responsable d'un revirement d'attitude injustifié.

Elle considère que l'acte attaqué ne motive pas le refus de la demande de prime à l'investissement litigieuse, autrement que par le renvoi au code NACE-BEL, alors qu'elle s'est vue octroyer, à plusieurs reprises, par le passé, des primes similaires pour des projets comparables. Elle fait valoir qu'une telle motivation n'est pas suffisante pour justifier un revirement d'attitude de la partie adverse. Elle en conclut que la partie adverse a méconnu les principes de minutie et de motivation.

En réplique, elle maintient que la partie adverse s'en est tenue strictement à la classification NACE reprise à l'article 4, 35°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 mai 2004 précité, sans examiner l'ensemble de son activité et a donc méconnu l'article 4 du décret précité. Elle en déduit que la partie adverse a modifié, sans motivation admissible, sa ligne de conduite précédente qui consistait à accepter ses demandes après avoir procédé à une vérification concrète des investissements, eu égard à l'activité qu'elle a développée, laquelle dépasse largement le code NACE concerné. Elle répète que la partie adverse a, en outre, donné à cet article 4, 35°, précité, une portée juridique qu'il ne peut avoir compte tenu de l'habilitation donnée par le législateur décrétal au gouvernement.

Elle cite également, à l'appui de sa thèse, des extraits de l'avis n° 36.778/2 du 14 avril 2004 de la section de législation du Conseil d'État, qui portait sur le projet de texte qui est devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 mai 2004, précité, et résume, pour le surplus, l'argumentaire développé dans la requête en annulation.

Dans son dernier mémoire, elle insiste sur la circonstance qu'elle a bien démontré que son activité n'était pas culturelle et que tel était déjà le cas lors des précédentes demandes d'aide à l'investissement. Elle estime que si l'on analyse la dernière demande introduite, il apparaît que sa demande d'investissement se rapporte à des activités de mise à disposition et de construction d'engins pour des spectacles et autres. Elle rappelle qu'elle a déposé des pièces complémentaires à cet effet et qu'elle a réexpliqué la portée de ses activités lors de la réunion qui s'est tenue le 26 juin 2019 dans les locaux de la partie adverse.

Pour les autres branches du moyen, elle réitère ses arguments.

*VI.2. Appréciation*

La partie requérante critique principalement son exclusion du champ d'application du régime des incitants en faveur des petites et moyennes entreprises wallonnes.

L'article 4, alinéa 1er, du décret du 11 mars 2004 relatif aux incitants régionaux en faveur des petites ou moyennes entreprises dispose comme suit :

« Est exclue du bénéfice des incitants la petite ou moyenne entreprise dont les activités relèvent d'un des domaines suivants :
1° les banques et autres institutions financières, les assurances et l'immobilier;
2° la production et la distribution d'énergie ou d'eau;
3° l'enseignement, l'éducation et la formation;
4° la santé et les soins de santé;
5° les activités sportives, de loisirs et de distribution de produits culturels;
6° les professions libérales ».

La même disposition, en ses alinéas 2 et 3, délègue au Gouvernement wallon la compétence de préciser et d'adapter les contours des exclusions prévues en spécifiant ce qui suit :

« Le Gouvernement précise les secteurs ou parties de secteurs qui sont exclus du bénéfice d'un ou de plusieurs incitants. Dans ce cas, sa décision doit prendre en considération les principes et objectifs du développement durable.
Le Gouvernement peut, après une évaluation qu'il effectue au moins tous les trois ans, sur la base notamment des rapports remis annuellement au Conseil régional wallon, modifier les secteurs ou parties de secteurs exclus ».

Cette délégation a été mise en œuvre par l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 mai 2004 portant exécution du décret du 11 mars 2004 relatif aux incitants régionaux en faveur des petites ou moyennes entreprises.

En ce qui concerne plus spécifiquement les primes à l'investissement, qui constituent une des aides prévues par le décret du 11 mars 2004, précité, les exclusions sont précisées par l'article 4 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 mai 2004, précité.

La délimitation des secteurs exclus du bénéfice de l'application du régime du décret du 11 mars 2004, précité, se fonde, pour l'essentiel, sur l'identification des activités des entreprises concernées en fonction du code NACE-BEL sous lequel elles sont enregistrées auprès de la banque-carrefour des entreprises. Cette codification NACE-BEL est une méthode d'identification et de classement des entreprises, harmonisée au niveau européen, qui permet de relier une entreprise à un secteur économique et à des activités clairement identifiées. Le Gouvernement wallon a ainsi listé, outre quelques exclusions ponctuelles, l'ensemble des codes NACE-BEL correspondant aux secteurs d'activités qu'il a souhaité exclure du champ d'application du décret du 11 mars 2004, précité.

Il n'est pas contesté que la partie requérante est enregistrée sous le code NACE-BEL 90.023 auprès de la banque-carrefour des entreprises. Ce secteur est exclu par l'article 4, 35°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 mai 2004, précité, du champ d'application du décret du 11 mars 2004, précité :

« L'entreprise et le programme d'investissements afférents aux domaines d'activités exclus du bénéfice de la prime en vertu de l'article 4 du décret sont précisés par rapport aux secteurs ou parties de secteurs repris aux divisions, classes et sous-classes suivantes :

[…]

35° 90 à 93, à l'exception des sous-classes 91.041, 91.042 et 93.212 du Code NACE-BEL ainsi que des exploitations de curiosités touristiques;

[…] ».

C'est sur la base de ce constat que la partie adverse a rejeté la demande de prime à l'investissement de la partie requérante, ainsi que cela se déduit de la lecture de l'acte attaqué ainsi que du rapport d'octroi sur la base duquel il a été adopté. Cet état de fait est confirmé par les échanges ultérieurs entre les parties, et en particulier par le courrier électronique du 8 mai 2019 et celui du 2 juillet 2019, émanant tous deux de la partie adverse.

Dans les deux premières branches du moyen, qui sont examinées conjointement, la partie requérante affirme que les activités qu'elle exerce ne correspondent pas aux activités correspondant au code NACE-BEL sous lequel elle est enregistrée, de telle sorte qu'elle n'aurait pas dû être exclue sur cette base. Elle ajoute que la partie adverse n'aurait pas dû s'arrêter à sa classification en fonction de son code NACE-BEL, mais qu'elle aurait dû examiner *in concreto* si ses activités justifiaient véritablement, en pratique, son exclusion du champ d'application du décret du 11 mars 2004 précité. Elle estime, par ailleurs, que l'interprétation retenue de l'article 4, 35°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 mai 2004, précité, est contraire à l'article 20 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 et devrait être écartée en application de l'article 159 de la Constitution.

Les dispositions décrétales et réglementaires applicables imposent à la partie adverse de vérifier si la personne qui demande une prime à l'investissement rentre dans le champ d'application du décret du 11 mars 2004, précité. Or, cette vérification s'opère, concrètement, par la consultation du code NACE-BEL de celle-ci. Ni le décret du 11 mars 2004, ni l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 mai 2004, précité n'imposent à la partie adverse de procéder à une analyse approfondie et *in concreto* pour chaque demande. La vérification par une consultation du code NACE-BEL est, à cet égard, pertinente, puisque la classification dans un code NACE-BEL spécifique renvoie à un certain secteur économique, et à certaines activités bien définies, qui sont comparables dans l'ensemble de l'Union européenne.

Il est certes possible que cette classification soit moins évidente et paraisse arbitraire pour certaines entreprises aux activités particulières, mais elle permet toutefois d'identifier avec un degré de certitude acceptable quelles sont les activités d'une entreprise et le secteur économique dans lequel elle opère. En ce sens, la référence à un tel code permet un premier classement, de la part des services de la partie adverse, pour l'application du décret du 11 mars 2004, précité.

Cependant, l'article 4, alinéa 3, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 mai 2004, précité, a également prévu la possibilité d'une prise en compte plus spécifique de la nature des activités d'une entreprise pour l'appréciation de l'admissibilité d'une demande de prime à l'investissement.

Celui-ci prévoit ce qui suit :

« La référence au Code NACE-BEL constitue une présomption d'appartenance de l'entreprise ou de son programme d'investissements aux domaines d'activités. L'entreprise peut établir que le Code NACE-BEL qui lui est attribué ne correspond pas à son domaine d'activités ou au programme d'investissements

projeté et qu'elle a effectué auprès de la Banque-Carrefour des Entreprises des démarches en vue de se voir attribuer un ou plusieurs autres Codes ».

Le code NACE-BEL permet de présumer les activités d'une entreprise, mais celle-ci conserve la possibilité de démontrer que ses activités sont mal identifiées par son code NACE-BEL, et qu'elle exerce, en réalité, des activités qui ne l'excluraient pas du champ d'application du décret du 11 mars 2004, précité.

La réglementation offre ainsi la possibilité d'une analyse concrète, à la condition que l'entreprise en fasse la demande et expose concrètement en quoi ses activités ne correspondent pas à ce que sa classification NACE-BEL laisse présumer.

Or, la partie requérante ne démontre pas qu'elle a formulé une telle demande dans le cadre de la procédure administrative qui a conduit à l'adoption de l'acte attaqué. Elle appuie son recours sur une telle démarche alors qu'elle aurait dû la faire en amont de celui-ci.

La partie adverse était, dès lors, fondée à examiner la demande d'aide de la partie requérante en fonction des renseignements contenus dans son dossier lequel indique la référence au code NACE-BEL 90.023 pour identifier ses activités. Sur cette base, elle pouvait donc constater l'exclusion de la partie requérante du champ d'application du décret du 11 mars 2004, précité, et rejeter sa demande en conséquence. Elle n'avait, *in casu*, aucune obligation de pousser l'analyse plus loin, la partie requérante n'ayant pas manifesté le souhait de pouvoir préciser, à ce stade de la procédure administrative, la nature exacte de ses activités.

Quant à la prétendue illégalité de l'article 4, 35°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 mai 2004, précité, interprété en ce sens qu'il ne requiert pas, en principe, d'analyse concrète des activités de l'entreprise qui demande une prime à l'investissement, celle-ci est sans fondement.

Dans son avis relatif au projet de texte qui est devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 mai 2004, précité, la section de législation du Conseil d'État n'a formulé d'observations qu'au sujet du régime de subdélégation ministérielle mis en place par l'article 4, alinéa 2, de l'arrêté en projet ainsi qu'à propos de la nécessité pour le Gouvernement wallon de démontrer que les exclusions mises en place par l'article 4, alinéa 1er, résultent de la prise en considération des principes et objectifs du développement durable. Aucune critique n'a cependant été formulée concernant le système de consultation du code NACE-BEL mis en place.

Par ailleurs, les termes de l'article 4, alinéa 2, du décret du 11 mars 2004, précité, ne font pas obstacle à ce que le Gouvernement wallon, puisse se fonder sur le critère du code NACE-BEL pour circonscrire le champ d'application des exclusions prévues par le décret. En tout état de cause, la possibilité reste ouverte pour le demandeur de la prime à l'investissement, de démontrer que la classification NACE-BEL ne représente pas correctement les activités de son entreprise.

Les deux premières branches ne sont ainsi pas fondées.

Dans la troisième branche du moyen, la partie requérante critique ce qu'elle estime être un revirement d'attitude dans le chef de la partie adverse. Elle affirme, en effet, que la partie adverse a procédé, auparavant, à une analyse *in concreto* des activités de son entreprise lorsqu'elle a examiné la recevabilité de ses demandes de prime à l'investissement. Elle fait ainsi valoir qu'elle a déjà bénéficié à plusieurs reprises d'une prime à l'investissement, à la suite de demandes comparables à la demande refusée dans le cadre du présent litige, dont elle fournit les preuves.

Il ressort toutefois de l'examen des documents relatifs aux quatre primes à l'investissement obtenues par le passé que l'une d'elles a été attribuée à une autre personne morale, et n'est donc pas pertinente pour le litige ici en cause et que deux autres ont été octroyées à la partie requérante sur la base d'un autre code NACE-BEL. Ainsi, les primes de 2009 (BE0477770134/TR21/C2/72194) et de 2013 (BE0477770134/TR21/C2/112751) ont été accordées sur la base de dossiers fondés sur le code NACE-BEL 82.300 (« Organisations de salons professionnels et de congrès »), ainsi que cela ressort de la lecture croisée des pièces y afférentes et de la deuxième page du rapport d'octroi versé au dossier administratif. Seule la prime accordée en 2015 (BE0477770134/TR22A/C2/141042), l'a été sur la base du code NACE-BEL 90.023.

Ces données contredisent donc les propos de la partie requérante, selon lesquels elle ne s'est jamais présentée comme concevant des spectacles et des évènements et, surtout, qu'elle n'a jamais changé de code NACE-BEL.

Un changement d'attitude ne pourrait dès lors être constaté que vis-à-vis de la demande de prime à l'investissement de 2015.

Il est de jurisprudence constante que lorsque l'administration s'écarte de sa ligne de conduite antérieure, sa motivation doit être particulièrement circonstanciée. Cependant, un acte administratif ne doit faire l'objet d'une telle motivation renforcée qu'à la condition qu'un véritable revirement d'attitude puisse être constaté. Or, il ne peut y avoir de revirement d'attitude lorsque ce changement est dicté par l'entrée en vigueur de nouvelles dispositions légales ou réglementaires.

En l'espèce, l'article 4 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 mai 2004, précité, a été remplacé par l'article 6 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 26 février 2015 modifiant le décret du 11 mars 2004 relatif aux incitants régionaux en faveur des petites ou moyennes entreprises et modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 mai 2004 portant exécution dudit décret. C'est par le biais de cette modification que l'ensemble du code NACE-BEL 90 a été ajouté à la liste de l'article 4 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 mai 2004, précité.

L'arrêté du Gouvernement wallon du 26 février 2015, précité, publié au Moniteur belge le 17 mars 2015, rétroagit au 1er juillet 2014. Or, la demande de la partie requérante ayant abouti à la prime de 2015 a été introduite le 27 juin 2014. Il s'en déduit que lorsque cette demande a été introduite, le code NACE-BEL 90.023 n'était pas encore exclu du champ d'application du régime du décret du 11 mars 2004 précité, alors que c'était bien le cas lors de l'introduction de la demande ayant abouti à l'acte qui est ici attaqué.

Il découle de ce qui précède que le changement d'attitude de la partie adverse a été imposé par l'évolution de la réglementation. Dès lors, le changement d'attitude constaté ne devait pas faire l'objet d'une motivation particulière.

La motivation de l'acte attaqué est, par conséquent, suffisante et adéquate.

La troisième branche n'est également pas fondée ainsi que le second moyen.

*VIII. 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 1er**.

La requête est rejetée.

**Article 2**.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XVe chambre, le 15 décembre 2021, par :

| | |
|---|---|
| Pascale Vandernacht, | président de chambre, |
| Marc Joassart, | conseiller d'État, |
| Élisabeth Willemart, | conseiller d'État, |
| Caroline Hugé, | greffier. |

Le Greffier, Le Président,

Caroline Hugé Pascale Vandernacht