

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 254.059 du 21 juin 2022

A. 230.543/XV-4403

En cause : **la société privée à responsabilité limitée
VIGIRISK,**

ayant élu domicile chez
M^e Philippe MOENS, avocat,
rue de Clairvaux 40/202
1348 Louvain-La-Neuve,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} François LAMBERT, Sophie LENS
et Christophe RONSE, avocats,
avenue du Port 86C, bte 414
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 30 mars 2020, la société privée à responsabilité limitée (SPRL) VigiRisk demande l'annulation de « la décision du Service Public régional de Bruxelles (SPRB), datée du 27 janvier 2020 et notifiée à la requérante le 30 janvier 2020, en vertu de laquelle elle décide de refuser d'accorder une subvention relative à une mission de consultance ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Éric Thibaut, auditeur général adjoint au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 28 janvier 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 22 février 2022.

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

M^e Axel Geniesse, *loco* M^e Philippe Moens, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Sophie Lens, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Éric Thibaut, auditeur général adjoint, 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

1. Le 28 octobre 2019, la partie requérante, qui est une entreprise active dans le secteur du gardiennage, dépose sur le site de Bruxelles Économie et Emploi (BEE), division du service public régional de Bruxelles, une « demande d'aide pour la consultance », en application de l'ordonnance du 3 mai 2018 relative aux aides pour le développement économique des entreprises et de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 31 janvier 2019 relatif aux aides pour la consultance.

Dans le formulaire électronique de demande d'aide, elle opte pour la mission de « consultance relative à des changements dans la production de produits ou de services » et décrit la mission de la manière suivante :

« Suite à 2 années compliquée[s], VigiRisk n'arrive pas à évoluer suite à sa première phase de croissance. Après de très nombreuses erreurs de castings et de tentatives de mise en place d'une structure de BackOffice, nous souhaitons nous faire accompagner en plusieurs phases (selon notre satisfaction et des résultats du consultant) pour nous permettre de reprendre une phase de croissance.

Les exercices 2017 et 2018 sont déficitaires, l'année 2019 présente une diminution du chiffre d'affaires également et nous devons absolument corriger et optimiser nos modes de fonctionnement pour garantir une pérennité de l'entreprise.

C'est dans ce contexte bien précis que nous avons rencontré [D.M.] qui, nous sommes convaincus, va pouvoir nous apporter son expertise développée au

milieu de sociétés du même secteur de bien plus grande envergure que VigiRisk ».

Il est prévu que la mission s'étende du 4 novembre au 31 décembre 2019, pour un coût HTVA de 13.310 euros. À la demande est, notamment, joint un devis émanant de la SPRL Glexso et reprenant les éléments suivants :

« **Prestations de services**

*Consultance en Management – Novembre/Décembre 2019
Phase 1 – Analyse process et pistes d'amélioration*

Audits Entreprise - Contrats

Audit Contrat Bloomberg – Production/Fonctionnement
Audit Structure Société VigiRisk
Audit Outils de gestion en place
Rencontre/Interview Encadrement
Rencontre/Interview Staff
Analyse générale de la production
Audit planification des ressources
Analyse contrats commerciaux
Rédaction rapport – Phase 1 ».

2. Le 4 novembre 2019, BEE accuse réception de la demande d'aide pour la consultance, classée dans la catégorie « consultance relative à des changements dans la production de produits ou de services » et autorise le début de la mission en précisant que « cette autorisation ne préjuge en rien de la décision finale vous accordant oui ou non la prime demandée, tenant compte de l'ensemble des conditions d'octroi et des crédits budgétaires disponibles ».

3. La partie requérante indique, sans être contredite sur ce point, que la mission de consultance a commencé le 4 novembre et que le rapport final lui a été communiqué le 21 décembre 2019, pour un coût de 13.328,30 euros.

4. Le 27 janvier 2020, BEE prend la décision suivante :

« Le dossier de demande d'aide qui a été introduit le 29/10/2019 auprès de la Direction des Aides aux Entreprises a fait l'objet d'un examen approfondi. Il ressort de celui-ci que le dossier ne répond pas aux conditions prescrites pour obtenir une subvention.

En effet, l'examen de votre demande révèle que la mission ne relève pas d'une consultance relative à des changements dans la production de produits ou de services mais constitue une mission de management.

L'article 4 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 31/01/2019 relatif aux aides pour la consultance liste les 12 missions types de consultance éligibles. Les missions de management ne font pas partie de cette liste.

En conséquence, j'ai le regret de vous informer que ce dossier doit être clôturé par un refus.

Conformément à l'article 19, alinéa 2, des lois coordonnées du 12 janvier 1973 sur le Conseil d'État, vous avez la possibilité d'introduire une requête en annulation devant le Conseil d'État, rue de la Science, 33 – 1040 Bruxelles, contre la présente décision pour violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir, et ce, dans les soixante jours suivant le jour de la notification de la présente décision.

Si votre contestation porte sur un droit subjectif civil et conformément à l'article 568 du Code judiciaire sur la compétence résiduelle du tribunal de première instance, vous avez la possibilité d'introduire un recours contre la présente décision devant le tribunal de première instance compétent par voie de citation, conformément aux dispositions de la Partie IV, Livre II, Titre I^{er}, Chapitre I^{er}, du Code judiciaire.

Au nom du Ministre,

[St.S.]

Directeur ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

Il est notifié à la partie requérante le 27 janvier 2020, par l'envoi d'un courrier électronique l'informant que la décision peut être consultée sur la plateforme « MonBEE », d'une part, et par l'envoi de la décision par un courrier ordinaire, d'autre part.

IV. Recevabilité ratione temporis

IV.1. Thèses des parties

Dans sa requête, la partie requérante indique que la décision attaquée a été adoptée le 27 janvier 2020 et qu'elle lui a été notifiée par un pli simple. Elle se réfère à l'arrêt n° 229.605 du 18 décembre 2014 et en déduit que le premier jour du délai de recours est, dans ce cas, le troisième jour ouvrable après la remise du pli à la poste. Elle affirme avoir « dès lors eu connaissance de l'acte attaqué le 29 janvier 2020 », de sorte que son recours est recevable.

La partie adverse se réfère à l'arrêt n° 232.005 du 28 juillet 2015 et fait valoir que la date à prendre en considération pour calculer le point de départ du délai d'introduction du recours en annulation est la date à laquelle l'acte est notifié à son destinataire. Elle indique que ses services ont notifié la décision attaquée à la partie requérante le 27 janvier 2020 et qu'il est établi qu'elle en a eu ou aurait dû avoir connaissance à cette date. Elle considère que les affirmations faites dans la requête,

selon lesquelles « le 27 janvier, la partie adverse adopte une décision au terme de laquelle elle refuse la prime à la consultance à la requérante » et « cette décision a été notifiée le même jour à la requérante et ce, par l'envoi d'un email » constituent un aveu judiciaire. Elle reproduit des captures d'écran de la plateforme « MonBEE », démontrant que la décision a été notifiée le 27 janvier et que la partie requérante en a eu ou aurait dû en avoir connaissance à cette date. Ces captures d'écran démontrent, selon elle, que ses services ont adressé un courriel à la partie requérante le 27 janvier 2020 à 8 heures 24, l'informant que la décision attaquée pouvait être consultée sur la plateforme, que la partie requérante s'est connectée à son compte « MonBEE » le 27 janvier 2020 à 9 heures 21, et qu'à la même date, elle a consulté quatre pages sur la plateforme. Elle en déduit que le délai pour introduire le recours en annulation expirait le 27 mars 2020 et que la requête est, en conséquence, tardive.

En réponse à la requête, elle ajoute que l'envoi d'une copie de la décision par un simple pli le même jour ne prive pas d'effet la notification intervenue par un courriel du 27 janvier et que c'est bien cette notification et sa prise de connaissance quasi simultanée le 27 janvier qui font courir le délai de soixante jours. Elle rappelle la jurisprudence selon laquelle « une seconde notification qui est intervenue alors que la première a été faite régulièrement n'a pas d'incidence sur le calcul du délai de recours qui prends cours à la première notification régulière ».

Dans son mémoire en réplique, se fondant sur l'article 4, § 1^{er}, alinéa 3, du règlement général de procédure et sur l'arrêt n° 215.164 du 15 septembre 2019, la partie requérante soutient que la prise de connaissance n'est pas un événement susceptible de faire courir le délai de recours lorsque l'acte doit être publié ou notifié à l'administré, que c'est la notification « normalement prévue » qui fait courir le délai de recours et que « la prise de connaissance de l'acte attaqué par une interface dédiée – dont on ignore tout du fonctionnement – n'est pas susceptible de faire courir le délai lorsque celui-ci est dûment notifié à l'administré par un pli postal ». Elle ajoute que l'arrêté du 31 janvier 2019, précité, prévoit que « si le dossier de demande est complet, la décision d'octroi est notifiée au bénéficiaire dans les quatre mois de la date de l'accusé de réception » et que le mode de notification n'est pas précisé. Elle soutient que l'invitation à se rendre sur la plateforme « MonBEE », suivie d'une activité enregistrée, ne constitue pas une notification formelle mais uniquement une prise de connaissance. Selon elle, le seul événement susceptible de faire courir le délai de recours est la notification par pli postal et non la prise de connaissance de l'acte. Elle soutient donc que le délai de recours n'a commencé à courir que le 29 janvier 2020, de sorte que le recours est recevable *ratione temporis*.

Subsidiairement, à considérer que l'envoi, le 27 janvier 2020, du courriel l'invitant à se rendre sur l'interface « MonBEE » et à prendre connaissance de la décision du même jour, puisse être considéré comme une notification, elle rappelle que le Conseil d'État a déjà jugé, dans l'arrêt n° 229.965 du 23 janvier 2015, que lorsqu'une décision fait l'objet d'une première notification au requérant par un courrier recommandé, cette notification est annulée par un second courrier recommandé et le délai de recours ne commence à courir qu'à dater de la notification de ce dernier courrier. Elle en déduit qu'il faut prendre en compte le courrier postal pour computer les délais. Elle conclut que l'évènement faisant courir le délai de 60 jours est la notification par pli postal, qu'il convient d'ajouter trois jours, que le délai a utilement commencé à courir le 29 janvier 2020 et que le jour d'échéance était le samedi 28 mars, reporté au plus prochain jour ouvrable, soit le lundi 30 mars 2020.

Elle ajoute que l'acte attaqué ne contient pas les mentions visées à l'article 19, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État et fait valoir qu'en conséquence, elle n'a pas pu utilement introduire son recours. Elle cite l'arrêt n° 134.024 du 19 juillet 2004 et en déduit que les mentions minimales doivent faire état : (i) de l'indication du recours devant le Conseil d'État et (ii) des formes requises pour l'introduction de ce recours (à savoir l'introduction du recours par un courrier recommandé ou, plus récemment, par le dépôt d'une requête électronique). Elle cite les arrêts n° 237.512 du 28 février 2017 et n° 233.990 du 1^{er} mars 2016 et en déduit que « le vice attaché à l'insuffisance des mentions des voies de recours implique que le délai de 60 jours ne commence à courir qu'après un délai de 4 mois après la notification ou la prise de connaissance de l'acte attaqué ». Elle cite les mentions de l'acte attaqué et en tire, d'une part, que la mention laisse à l'administré l'option de porter ses griefs devant le Conseil d'État ou devant les instances judiciaires et, d'autre part, que la mention relative à l'existence d'un recours devant le Conseil d'État ne fait pas état de la manière dont il doit être introduit. Selon elle, il y a donc lieu d'ajouter quatre mois au délai de recours, si bien que la requête est, en toute hypothèse, recevable.

Dans son dernier mémoire, la partie requérante fait valoir que le courriel du 27 janvier 2020 constitue exclusivement une « invitation à prendre connaissance de l'acte attaqué sur une plateforme électronique distincte » et qu'il ne ressort d'aucune pièce du dossier que « la décision était annexée à ce courriel ou même figurait dans ce courriel ». Selon elle, ce courriel ne peut pas être considéré comme un acte de notification de la décision attaquée. Elle relève, par ailleurs, que l'activité enregistrée sur la plateforme « MonBEE » ne permet pas d'établir qu'elle s'est vu notifier la décision ou qu'elle en a pris connaissance. Selon elle, la partie adverse ne

démontre pas qu'elle a téléchargé l'acte attaqué mais indique uniquement qu'elle a « consulté jusqu'à 4 pages différentes ». À son estime, cela ne signifie pas qu'elle a pu lire *in extenso* la décision attaquée. Se fondant sur l'arrêt n° 228.127 du 25 juillet 2014, elle avance qu'il n'y a aucune certitude de la date à laquelle elle a pris connaissance de l'acte attaqué. Elle renvoie à ses écrits de procédure et ajoute que la partie adverse n'a pas recouru au mode normal de notification (par un envoi recommandé avec accusé de réception) et qu'il lui appartient, dans ce cas, d'apporter la preuve que la notification a valablement eu lieu. Elle se réfère aux arrêts n° 219.359 du 15 mai 2012 et n° 246.315 du 5 décembre 2019. Elle estime que cette démonstration fait défaut en l'espèce, dès lors que la plateforme « MonBEE » ne permet pas de s'assurer de la date à laquelle elle aurait téléchargé l'acte attaqué. Elle renvoie ensuite, pour l'essentiel, aux développements de sa requête et de son mémoire en réplique.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse, se fondant sur l'article 2281 du Code civil et sur l'article 1.5 du Livre I^{er} du futur Nouveau Code civil, soutient qu'« une notification vise à communiquer une décision à une personne déterminée en vue de lui permettre d'en prendre connaissance », que « la notification est considérée comme parvenue à son destinataire dès qu'il en a pris connaissance ou qu'il aurait raisonnablement pu en prendre connaissance » et qu'« une notification peut valablement intervenir par tout moyen de communication, en ce compris par courrier électronique ». Elle affirme d'abord que ces principes sont applicables à la notification d'un acte individuel adopté par une autorité administrative et que, sauf disposition expresse contraire, un acte administratif peut valablement être notifié par un courrier électronique. Elle se réfère, notamment, à l'arrêt n° 177.816 du 12 décembre 2007. Elle s'attache ensuite à contester les arguments soulevés par la partie requérante dans son dernier mémoire. En ce qui concerne la distinction entre « l'invitation à prendre connaissance » d'un acte et la « notification » de celui-ci, elle répond que la notification et la prise de connaissance vont de pair, puisque la notification a pour but de porter l'acte à la connaissance de son destinataire. En ce qui concerne le mode « normal » de notification, elle répond que si le courrier recommandé est plus régulièrement privilégié, parce qu'il facilite la preuve de la date de la notification, il reste qu'à défaut de disposition légale expresse, ce mode de communication n'est pas obligatoire. Elle relève que la partie requérante reconnaît expressément avoir reçu son courrier électronique. Elle analyse les arrêts cités par la partie requérante et estime qu'ils ne sont pas de nature à contredire son propos. Elle ajoute que le seul fait que la partie requérante reconnaît avoir réceptionné le courrier électronique du 27 janvier 2020 et s'être ensuite rendue sur la plateforme « MonBEE » constitue un aveu du fait qu'elle a en pris (ou à tout le moins qu'elle pouvait raisonnablement en

prendre) connaissance plus de soixante jours avant l'introduction de son recours, que dès lors que l'acte attaqué a été valablement notifié à son destinataire, la seule chose qui compte est qu'il ait pu prendre connaissance de l'acte et qu'une notification par pli postal simple ou recommandé ne permet pas davantage d'établir que son destinataire a bien pris connaissance du contenu de l'acte. Elle conclut qu'il est indéniable qu'en l'espèce, la décision attaquée a valablement été notifiée par la voie électronique, le 27 janvier 2020, et que le recours introduit le 30 mars 2020 est tardif.

IV.2. Appréciation

L'article 4, § 1^{er}, alinéa 3, du règlement général de procédure dispose :

« Les recours visés à l'article 14, §§ 1^{er} et 3, des lois coordonnées sont prescrits soixante jours après que les actes, règlements ou décisions incriminés ont été publiés ou notifiés. S'ils ne doivent être ni publiés ni notifiés, le délai court à dater du jour où le requérant en aura eu connaissance ».

L'article 19, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État dispose comme il suit :

« Les délais de prescription pour les recours visés à l'article 14, § 1^{er}, ne prennent cours que si la notification par l'autorité administrative de l'acte ou de la décision à portée individuelle indique l'existence de ces recours ainsi que les formes et délais à respecter. Lorsque cette condition n'est pas remplie, les délais de prescription prennent cours quatre mois après que l'intéressé s'est vu notifier l'acte ou la décision à portée individuelle ».

Il en résulte que, lorsqu'un acte administratif doit être notifié, le délai de recours au Conseil d'État ne commence à courir qu'à partir de la notification de l'acte ou de sa copie, et pour autant que cet acte ou sa notification indique la possibilité d'introduire un recours en annulation auprès de la section du contentieux administratif ainsi que les formes et délais à respecter. À défaut, le délai de recours au Conseil d'État prend cours quatre mois après que l'intéressé a pris connaissance de l'acte administratif.

En l'espèce, l'acte attaqué est une décision de portée individuelle qui devait être notifiée à la partie requérante.

Cette notification a été effectuée par l'intermédiaire de la plateforme « MonBEE », selon un mécanisme qui ne correspond pas exactement à l'envoi de l'acte par un courriel. En effet, la partie adverse n'a pas envoyé l'acte par courrier électronique, mais a adressé à la partie requérante un courriel lui indiquant que l'acte attaqué pouvait être consulté sur la plateforme.

La notification a également été effectuée par un courrier ordinaire envoyé à la partie requérante le 27 janvier 2020.

Le courrier portant « notification de la décision de refus » mentionne les voies de recours en ces termes :

« Conformément à l'article 19, alinéa 2, des lois coordonnées du 12 janvier 1973 sur le Conseil d'État, vous avez la possibilité d'introduire une requête en annulation devant le Conseil d'État, rue de la Science, 33 – 1040 Bruxelles, contre la présente décision pour violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir, et ce, dans les soixante jours suivant le jour de la notification de la présente décision.

Si votre contestation porte sur un droit subjectif civil et conformément à l'article 568 du Code judiciaire sur la compétence résiduelle du tribunal de première instance, vous avez la possibilité d'introduire un recours contre la présente décision devant le tribunal de première instance compétent par voie de citation, conformément aux dispositions de la Partie IV, Livre II, Titre I^{er}, Chapitre I^{er}, du Code judiciaire ».

L'article 19, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, qui est d'ordre public, exige que la notification par l'autorité administrative de l'acte ou de la décision à portée individuelle indique non seulement l'existence et les délais de recours, mais aussi les formes à respecter.

Lorsque le courrier notifiant une décision mentionne la possibilité d'un recours devant le Conseil d'État et le délai de 60 jours prescrit, mais ne fait aucune référence aux formes à respecter pour l'introduire, la notification n'a pas été opérée dans les conditions de l'article 19, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, en sorte que le délai de soixante jours prévu par l'article 4, alinéa 3, du règlement général de procédure ne peut commencer à courir que quatre mois après la prise de connaissance de la décision attaquée.

Il résulte de ce qui précède que l'exception d'irrecevabilité *ratione temporis* ne peut pas être retenue.

La requête est recevable.

V. Premier moyen

V.1. Thèses des parties

Le premier moyen est pris de la violation de l'article 13 de l'ordonnance du 3 mai 2018 relative aux aides pour le développement économique des entreprises, de l'article 4 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du

31 janvier 2019 relatif aux aides pour la consultance et pour le développement d'un site internet ou d'une plateforme d'e-commerce, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe général de motivation interne des actes administratifs, de l'erreur et de l'insuffisance dans les motifs, de l'erreur manifeste d'appréciation et de la violation du principe de proportionnalité.

Dans une première branche, la partie requérante fait valoir que l'acte attaqué n'énonce pas les motifs de fait et de droit sur lesquels l'autorité s'est basée pour considérer que la mission de consultance relevait d'une mission de « management » et, par conséquent, ne faisait pas partie de la liste des missions types de consultance éligibles à la prime. Elle fait valoir que les motifs selon lesquels le dossier « ne répond pas aux conditions prescrites pour obtenir une subvention » et que la mission sollicitée « constitue une mission de management, n'ayant pas trait à des changements dans la production de produits ou de services » ne convainquent pas et que l'affirmation selon laquelle elle « ne se trouve pas dans les conditions requises par la législation en vigueur » est manifestement stéréotypée. En particulier, elle ne comprend pas sur quels informations et motifs factuels la partie adverse s'est fondée pour décider que la mission de consultance consistait en une mission de management. Elle estime que la partie adverse devait procéder à une analyse concrète du dossier et expliquer pourquoi elle arrivait à cette conclusion.

Dans une seconde branche, elle fait valoir que l'acte attaqué procède d'une analyse erronée de ses arguments. Elle indique qu'elle a décidé de faire procéder à un audit afin d'évaluer l'opportunité d'installer son activité dans des secteurs différents de celui du gardiennage et que la SPRL Glexso a analysé sa participation au développement de nouveaux services, de nouvelles approches et la rentabilité de tels services. Elle souligne que la partie adverse n'a pas pris connaissance de l'audit effectivement réalisé par la SPRL Glexso, de sorte que la décision de refus a uniquement été prise sur la base des pièces soumises dans le cadre de la demande de subsides (extraits de compte bancaire, déclaration sur l'honneur relative aux aides *de minimis* reçues, devis détaillé de l'expert consultant, ainsi que son *curriculum vitae*), ce qui ne démontre pas que la partie adverse a raisonnablement pu apprécier que la mission réalisée était bien une consultance en lien avec des changements dans la production de produits ou de services. Elle souligne que la partie adverse reste également en défaut de démontrer que la consultance relevait d'une mission de management, activité qui n'est pas reprise à l'article 4 de l'arrêté du 31 janvier 2019, précité. Selon elle, les conseils donnés par la SPRL Glexso pouvaient bénéficier de l'aide à la consultance.

La partie adverse répond aux deux branches du moyen en indiquant que lorsqu'elle a accusé réception de la demande d'aide, elle a précisé que l'autorisation d'entamer la mission de consultance « ne préjuge[ait] en rien de la décision finale accordant oui ou non la prime demandée » et qu'en l'occurrence, après avoir examiné l'ensemble des informations et documents communiqués, elle a refusé de faire droit à la demande pour des motifs clairement identifiés, à savoir qu'elle a examiné les informations et documents repris dans la demande d'aide, qu'après examen, il est apparu qu'il s'agissait d'une demande portant sur une mission de consultance en management, et plus particulièrement d'une « mission globale de consultance relative à la gestion et à la structure de VigiRisk » et que de telles missions ne sont pas reprises dans les missions éligibles. Selon elle, à moins de devoir expliquer les motifs de ses motifs, la décision est suffisamment motivée.

Elle rappelle d'abord les principes applicables et la jurisprudence relative à l'exigence de motivation formelle. Elle indique ensuite que la motivation est « claire et compréhensible » et qu'elle démontre qu'elle a examiné l'ensemble des informations et documents de la demande, que la mission de consultance ne relève pas d'une « consultance relative à des changements dans la production de produits ou de services », mais est une mission de management et que ce type de mission n'est pas repris dans les missions éligibles.

Elle ajoute qu'une simple lecture du contenu de la demande d'aide suffit pour comprendre la motivation contenue dans la décision attaquée et précise que ses services ont expressément fait référence au contenu de la demande d'aide pour appuyer la décision selon laquelle la mission de consultance revendiquée ne correspondait pas à la mission spécifique pour laquelle la partie requérante a sollicité une aide (consultance en management), cette dernière n'étant pas identifiée parmi les missions éligibles. Selon elle, l'ensemble des éléments repris dans la demande d'aide permettent de constater que la mission de consultance envisagée ne visait pas à apporter des changements dans la production de produits ou de services de la partie requérante, mais bien à la réalisation d'un audit de sa structure et de sa gestion dans une perspective globale d'amélioration de son management. Elle observe que le devis communiqué par le consultant mentionnait des prestations de consultance en management et qu'aucun des éléments repris dans la demande d'aide ne permet d'appuyer la qualification de la mission de consultance retenue, l'objet de la consultance devant être précis.

Elle relève encore que les arguments formulés par la partie requérante contredisent ses propres pièces et tendent à modifier, *a posteriori* et *in tempore suspecto*, l'objet de la demande d'aide. Ainsi, elle soutient que la partie requérante

n'avance aucun élément permettant d'établir que la mission pour laquelle elle sollicite une aide constitue effectivement une mission de consultance relative à des changements dans la production de ses services. Selon elle, même à considérer que la mission envisagée consiste en la réalisation d'un audit visant à évaluer l'opportunité de se lancer dans de nouveaux secteurs, force est alors de constater que la partie requérante a modifié l'objet de sa demande *a posteriori* et *in tempore suspecto* car sa demande vise désormais la réalisation d'une étude de marché relative au lancement de nouveaux produits ou services ou à l'entrée dans de nouveaux marchés (article 4, 2°, de l'arrêté du 31 janvier 2019, précité) et non plus la réalisation d'une consultance relative à des changements dans la production de produits ou de services (article 4, 1°, de l'arrêté du 31 janvier 2019, précité), telle qu'expressément visée dans la demande. Par ailleurs, elle souligne que le nouvel intitulé choisi par la partie requérante pour tenter d'établir *a posteriori* la réalité et le caractère éligible de la mission de consultance pour laquelle elle sollicite une aide ne semble pas correspondre à la réalité. Elle relève qu'il suffit de lire le rapport d'audit rédigé par le consultant pour se convaincre du fait qu'il n'est nullement question ni de « changements dans la production de produits ou de services » ni de « lancement de nouveaux produits ou services ou d'entrée dans de nouveaux marchés » mais, au contraire, que la consultance réalisée était bien une consultance en management non éligible.

Elle note que les documents produits par la partie requérante confirment la motivation de la décision attaquée. Elle estime que la partie requérante est mal venue de lui reprocher de ne pas s'être basée sur ce rapport avant d'adopter l'acte attaqué alors qu'elle n'en a tout simplement pas communiqué de copie avant l'introduction de la présente procédure. Selon elle, si le Conseil d'État estime devoir prendre en considération une pièce qui n'a été produite qu'après l'adoption de l'acte attaqué, il conviendrait de considérer que ce rapport (intitulé « audit société ») confirme sa position. Elle déduit d'une simple lecture du rapport de consultance que la mission visait uniquement à examiner la structure et la gestion globale de la partie requérante, qui équivaut à une mission de consultance en management. Elle relève que les factures pour des prestations de « consultance & audit » confirment cette analyse.

Elle expose que la partie requérante ne prétend pas et ne démontre pas qu'elle aurait dû (voire même aurait pu) modifier la demande d'aide ou que la mission de consultance réellement réalisée entrerait effectivement dans un des types de missions éligibles identifiées par l'arrêté du 31 janvier 2019, précité. Selon elle, l'argumentation défendue par la partie requérante est peu claire : alors qu'elle reconnaît avoir introduit une demande d'aide visant expressément une mission de

consultance relative à des changements de production de produits ou de services, elle déclare avoir décidé de procéder à un audit afin d'évaluer l'opportunité d'installer son activité dans des secteurs différents de celui ayant trait au gardiennage en telle sorte que la partie requérante revient sur la qualification de la mission de consultance identifiée expressément dans la demande d'aide. Elle rappelle que c'est à l'aune de la mission de consultance identifiée dans la demande d'aide que l'autorité administrative devait examiner l'ensemble des informations et documents adressés par la partie requérante en vue d'apprécier la réalité de la mission pour laquelle une aide était sollicitée. Selon elle, suivre l'argumentation de la partie requérante reviendrait, dans les faits, à modifier *a posteriori* un des éléments essentiels de la demande d'aide, à savoir le type de mission de consultance envisagée, alors que la partie requérante ne démontre pas que l'autorité administrative aurait dû (voire même aurait pu) prendre l'initiative de modifier la demande d'aide. Selon elle, les pièces jointes à cette demande démontrent que la mission réelle de consultance ne correspondait pas à la mission identifiée par la partie requérante dans le formulaire et ne correspondait d'ailleurs à aucune autre mission éligible à l'aide. Elle estime que la partie requérante ne s'est pas comportée de manière loyale, car elle lui a communiqué des informations partielles, voire incorrectes, conduisant à l'adoption de l'acte attaqué.

Enfin, elle fait valoir que, dans tous les cas, la mission de consultance effectivement réalisée n'entre dans aucune des catégories de missions éligibles identifiées dans l'arrêté. Elle identifie trois catégories de missions qui auraient éventuellement pu entrer en considération, parce qu'elles semblent se rapprocher davantage de la mission de consultance effectivement réalisée. Il s'agit de l'« aide à la gouvernance par l'appui d'un administrateur externe », du « diagnostic dans le cadre de la reprise d'une entreprise » et de l'« établissement ou [de l']accompagnement à la mise en œuvre d'un plan de relance ». Elle examine, toutefois, ces trois hypothèses et détaille les raisons pour lesquelles celles-ci ne correspondent pas à la demande d'aide ni au rapport d'audit.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse se réfère aux arguments développés dans son mémoire en réponse, estimant que la partie requérante n'avance aucun argument nouveau.

V.2. *Appréciation*

L'article 13 de l'ordonnance du 3 mai 2018, précitée, dispose comme il suit :

- « Le Gouvernement peut octroyer une aide aux micro, petites et moyennes entreprises pour le recours à des missions de consultance externes qui portent sur la création, la croissance, des changements du processus de production de produits ou de services, le lancement de nouveaux produits ou services, l'entrée dans de nouveaux marchés, la politique de gestion des ressources humaines, la gouvernance participative, le rebond, la reprise, la digitalisation et la sécurisation informatique, ainsi que la transition de l'entreprise vers l'économie circulaire. Le Gouvernement précise les missions de consultance externes qui peuvent faire l'objet de l'aide ».

L'article 4 de l'arrêté du 31 janvier 2019, précité, dispose :

- « Les micro, petites et moyennes entreprises peuvent bénéficier d'une aide pour les missions de consultance externes relatives :
- 1° à des changements dans la production de produits ou de services ;
 - 2° à des études de marché relatives au lancement de nouveaux produits ou services ou à l'entrée dans de nouveaux marchés ;
 - 3° aux études juridiques ;
 - 4° aux études de faisabilité technique ;
 - 5° à la digitalisation, à la sécurisation informatique et aux services IT, à l'exception des missions de consultance externes relatives au développement d'un site internet ou d'une plateforme d'e-commerce visées à l'article 6 ;
 - 6° à une aide à la gouvernance par l'appui d'un administrateur externe ;
 - 7° à l'élaboration ou la consolidation d'un plan de diversité ;
 - 8° à la gouvernance participative via l'implication des travailleurs dans la prise de décision ;
 - 9° à la prévention de l'épuisement professionnel, aussi appelé syndrome de burnout ;
 - 10° à un diagnostic dans le cadre de la reprise d'une entreprise ;
 - 11° à la transition vers l'économie circulaire par :
 - a) l'appui à la diminution de l'empreinte écologique en termes de déchets, d'énergie ou de matières ;
 - b) l'analyse d'une meilleure valorisation d'une matière générée par l'entreprise ;
 - c) l'étude de la transformation vers des modèles d'économie circulaire et d'économie de la fonctionnalité durable ;
 - d) l'étude de l'inclusion possible de matériaux réutilisés dans le processus de fabrication ;
 - e) l'étude de l'approvisionnement en matières par des circuits courts ;
 - f) l'étude de la fabrication de produits éco conçus, à savoir les produits dont l'aspect environnemental a été intégré dès la conception et lors de toutes les étapes de son cycle de vie ;
 - 12° à l'établissement ou à l'accompagnement à la mise en œuvre d'un plan de relance, à savoir un plan présentant l'ensemble des actions à mettre en œuvre par un bénéficiaire qui se donne une nouvelle impulsion pour redevenir viable et intégrant des objectifs à atteindre à moyen et à long terme et une analyse de risque sur tous les paramètres internes et externes influençant la relance.

Le bénéficiaire d'une mission de consultance externe visé à l'alinéa 1^{er}, 12°, justifie une perte de 20 % de son chiffre d'affaires sur les deux derniers exercices fiscaux sur base des déclarations de TVA ».

Les articles 8 et 9 du même arrêté précisent ce qui suit :

- « Art. 8. Seuls sont admises les missions de consultance externes ayant un caractère exceptionnel, visant à résoudre un problème ponctuel.

Art. 9. Ne sont pas admises, les missions de consultance externes qui :

- 1° constituent une activité permanente ou récurrente du bénéficiaire ;
- 2° sont en rapport avec les dépenses de fonctionnement normales du bénéficiaire ;
- 3° sont prestées de manière régulière en sous-traitance ;
- 4° portent sur des missions pour lesquelles l'entreprise dispose des compétences suffisantes en son sein ;
- 5° durent plus de six mois ».

Le formulaire numérique mis à la disposition des entreprises précise que, « pour pouvoir être subventionnée, la mission de consultance doit avoir un caractère exceptionnel et viser la résolution d'un problème ponctuel » et qu'elle ne peut pas :

- «
 - débuter avant la date de l'accusé de réception
 - débuter plus de 3 mois après la notification de la décision par BEE
 - durer plus de 6 mois
 - constituer une activité permanente ou récurrente du bénéficiaire
 - être en rapport avec les dépenses de fonctionnement normales du bénéficiaire
 - être prestée de manière régulière en sous-traitance
 - porter sur un problème pour lequel l'entreprise dispose des compétences suffisantes en son sein ».

Le même formulaire mentionne ensuite les types de missions éligibles en ces termes :

- «
 1. Consultance relative à des changements dans la production de produits ou de services
 2. Étude de marché relative au lancement de nouveaux produits ou services ou à l'entrée dans de nouveaux marchés
 3. Étude juridique
 4. Étude de faisabilité technique (prototypage ou étude de sols)
 5. Conseil à la digitalisation, à la sécurisation informatique et aux services IT (hors plateformes e-commerce et sites internet)
 6. Aide à la gouvernance par l'appui d'un administrateur externe
 7. Élaboration ou consolidation d'un plan de diversité
 8. Gouvernance participative via l'implication des travailleurs dans la prise de décision
 9. Prévention de l'épuisement professionnel, aussi appelé syndrome de *burnout*
 10. Diagnostic dans le cadre de la reprise d'une entreprise
 11. Transition vers l'économie circulaire
 12. Établissement ou accompagnement à la mise en œuvre d'un plan de relance (veuillez joindre les déclarations TVA des 2 derniers exercices fiscaux démontrant une perte d'au moins 20 % de votre chiffre d'affaires) ».

Dans son formulaire, la partie requérante a opté pour l'onglet : « consultance relative à des changements dans la production de produits ou de services ».

Pour satisfaire à la loi du 29 juillet 1991, précitée, la motivation d'un acte administratif unilatéral doit, en principe, être exprimée dans l'acte lui-même. Il importe également que l'indication des motifs de fait soit précise et permette au destinataire de la décision de comprendre pourquoi l'auteur de l'acte a statué comme

il l'indique, afin que ce destinataire puisse, le cas échéant, et en toute connaissance de cause, introduire un recours juridictionnel contre la décision qui lui fait grief.

Selon la motivation formelle de l'acte attaqué, la décision de refus d'aide sollicitée est motivée comme suit :

« [...] l'examen de votre demande révèle que la mission ne relève pas d'une consultance relative à des changements dans la production de produits ou de services mais constitue une mission de management.

L'article 4 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 31/01/2019 relatif aux aides pour la consultance liste les 12 missions types de consultance éligibles. Les missions de management ne font pas partie de cette liste ».

En l'espèce, la partie adverse justifie donc son refus par le fait que la mission de consultance pour laquelle l'aide est sollicitée constitue une mission de « management », qui ne ferait pas partie des douze types de missions pouvant donner lieu à une aide. Toutefois, l'arrêté du 31 janvier 2019, précité, s'il exclut certains types de missions en ses articles 8 et 9, n'exclut pas expressément les missions de consultance en « management ». Au demeurant, cet arrêté ne définit pas ce qu'il y aurait lieu d'entendre par « consultance en management ».

Ni la partie requérante, destinataire de l'acte, ni le Conseil d'État, qui doit en apprécier la légalité, ne sont en mesure de comprendre pourquoi la mission de consultance envisagée au moment de la demande d'aide – et exécutée par la suite – ne correspond pas à une « mission de consultance externe relative [...] à des changements dans la production de services ».

Ce concept, particulièrement large, ne paraît pas exclure en soi la mission décrite dans la demande d'aide. À cet égard, le fait que le devis mentionne une « consultance en management » plutôt qu'une consultance « relative à des changements dans la production de services » ne paraît pas déterminant. De même, le fait que, selon le devis joint à la demande, la rédaction du rapport soit précédée de phases d'« audit », de rencontres et d'analyses n'exclut pas que la mission débouche sur des conseils relatifs à des changements dans la production de services.

Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991, précitée, la motivation doit être concomitante à la décision. À les supposer admissibles, les explications données par la partie adverse, dans son mémoire en réponse, ne peuvent être retenues, à défaut d'avoir été exprimées dans l'acte attaqué. Elles ne sont pas de nature à pallier *a posteriori* l'insuffisance de motivation formelle du refus d'aide litigieux.

Par conséquent, le premier moyen, pris notamment du défaut de motivation formelle, est fondé en sa première branche.

La seconde branche du premier moyen et le deuxième moyen, s'ils étaient fondés, ne pourraient mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de les examiner.

VI. Indemnité de procédure

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

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La décision prise le 27 janvier 2020 par le Service Public régional de Bruxelles, Bruxelles Économie et Emploi, refusant à la société privée à responsabilité limitée VigiRisk une aide pour une mission de consultance externe est annulée.

Article 2.

La partie adverse 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 requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le 21 juin 2022, par :

Pascale Vandernacht,
Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,

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

Frédéric Quintin

greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Frédéric Quintin

Pascale Vandernacht