

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 254.988 du 9 novembre 2022

A. 231.180/XV-4483

En cause : **la commune de Sivry-Rance,**
ayant élu domicile chez
M^e Jean BOURTEMBOURG, avocat,
boulevard Brand Whitlock, 114 bte 12
1200 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Sébastien DEPRÉ, avocat,
place Flagey, 7
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 3 juillet 2020, la commune de Sivry-Rance demande l'annulation de :

- « - l'arrêté du directeur général n° 43.01/TT/T2-2019/01 du 3 mars 2020 retirant l'arrêté du directeur général n° 43.01.11/GF/T2-2019/33 du 5 décembre 2019 allouant une subvention à la commune de Sivry-Rance pour l'acquisition de bois soumis à la ville de Thuin et pour la première phase des travaux de réhabilitation de site sur le site Natura 2000 "Forêt de Rance"» (ci-après « premier acte attaqué »);
- « - la décision de "refus" à la sélection, d'auteur et de date inconnue, de la demande de subvention de la partie requérante pour l'acquisition de bois soumis à la ville de Thuin et pour la première phase des travaux de réhabilitation de site sur le site natura 2000 "Forêt de Rance" et la décision qui s'en déduit de retirer à nouveau l'arrêté du 5 décembre 2019» (ci-après « second acte attaqué »).

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Christian Amelynck, premier auditeur chef de section 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 11 octobre 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 8 novembre 2022.

M^{me} Anne-Françoise Bolly, présidente de chambre, a exposé son rapport.

M^e Olivier Van Leemputten, *loco* M^e Jean Bourtembourg, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Sébastien Depré, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Christian Amelynck, premier auditeur chef de section, a été entendu 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 15 mai 2018, le conseil communal de la ville de Thuin décide de « marquer son accord quant au principe de vendre le bois de la ville sis à Sivry-Rance cadastré Sivry-Rance, 2^{ème} division, section D, n° 1E, 9B, 10B et 18B, section A n° 1F et 2C, d'une contenance approximative de 175 ha [ci-après "le bois"], pour un montant de 1.350.000 EUR », à la partie requérante.

2. Le 8 novembre 2018, le conseil communal de la partie requérante décide « de marquer un accord quant au principe » d'acquérir le bois précité.

3. Le 4 avril 2019, le conseil communal de la partie requérante décide de solliciter une subvention de la partie adverse dans le cadre de l'acquisition du bois.

4. Le 2 mai 2019, le notaire instrumentant établit un projet d'acte de vente du bois.

5. Le 28 juin 2019, la partie requérante introduit une demande de subvention pour l'achat du bois et pour des travaux de réhabilitation du site, dans le cadre du programme wallon de développement rural 2014-2020, approuvé par la Commission européenne le 20 juillet 2015 et visé à l'article 28 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 14 juillet 2016 « portant sur les indemnités et les subventions octroyées dans les sites Natura 2000 ainsi que dans les sites candidats au réseau Natura et dans la structure écologique principale ».

6. Le 5 décembre 2019, le directeur général du service public de Wallonie (SPW) Agriculture, Ressources naturelles et Environnement adopte un arrêté allouant une subvention d'un montant maximal de 639.335,70 euros à la partie requérante pour l'acquisition du bois dans le cadre de la première phase des travaux de réhabilitation de site sur le site Natura 2000 « Forêt de Rance ». Cette décision est notifiée à la partie requérante par un courrier du 10 décembre 2019.

7. Selon le procès-verbal de la réunion du 21 février 2020 du comité de sélection du programme wallon de développement rural 2014-2020, le projet de la partie requérante n'est pas sélectionnable.

8. Le 3 mars 2020, le directeur général du SPW Agriculture, Ressources naturelles et Environnement adopte un arrêté retirant l'arrêté du 5 décembre 2019.

Il s'agit du premier acte attaqué.

Celui-ci est motivé comme suit :

« [...] Considérant que les références de sélection reprises dans cet arrêté ainsi que les différents avis sont erronés et ne se rapportent pas à ce projet;
Considérant que le projet n'a pas encore fait l'objet d'une sélection sur base des conditions d'admissibilité et de critères de sélection définis dans la mesure 7.6 du programme wallon de développement rural 2014-2020;
Considérant que la procédure de sélection telle que prévue par la réglementation est toujours en cours et qu'une nouvelle décision sera prise à l'issue de ladite procédure;
Considérant qu'il s'agit d'une erreur matérielle qui entache substantiellement la régularité de l'arrêté du 05 décembre 2019 précité.
[...] ».

Il est notifié par un courrier du même jour.

9. Le 27 avril 2020, la partie requérante adresse un courrier à la partie adverse, dans lequel elle conteste le retrait précité, l'invite à retirer le premier acte attaqué et à adopter un nouvel arrêté de subventionnement.

10. Le 30 avril 2020, le Gouvernement wallon approuve la sélection des projets de la mesure 7.6 du programme wallon de développement rural introduits lors des 2^e, 3^e et 4^e trimestre 2019 telle que reprise dans le procès-verbal du comité de sélection du 21 février 2020, actant implicitement le refus du projet de la partie requérante.

11. Le 12 mai 2020, la partie adverse notifie à la partie requérante que son projet n'a pas été sélectionné.

Il s'agit du second acte attaqué.

Il est motivé en ces termes :

« [...] Le financement du projet d'acquisition est conditionné à l'accord du Gouvernement wallon quant à la cession du terrain (article 53 du Code forestier et la "section 6" de la circulaire du 23 février 2016 relative aux opérations immobilières des pouvoirs locaux). Cet accord est un préalable nécessaire pour la signature de l'acte de vente et l'engagement de Fonds publics et de surcroît européens. [...] ».

12. Le 26 mai 2020, la partie adverse adresse à la partie requérante un complément à son courrier du 12 mai 2020. Dans celui-ci, elle indique les voies de recours ouvertes à la partie requérante contre la décision du Gouvernement wallon, et joint le procès-verbal du comité de sélection du 21 février 2020 et la notification de la décision du Gouvernement wallon du 30 avril 2020.

13. Le 28 mai 2020, la partie adverse répond au courrier de la partie requérante du 27 avril 2020. Elle refuse ses demandes en se fondant sur la décision du Gouvernement wallon du 30 avril 2020.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèses des parties

A. La requête

Le premier moyen est pris de la violation du principe général de retrait des actes administratifs, de la violation du principe général de la sécurité juridique et de l'excès de pouvoir.

La partie requérante estime que les actes attaqués retirent la décision du 5 décembre 2019, qui est un acte administratif unilatéral créateur de droit, en dehors du délai légal de retrait, qui est de soixante jours à dater de son adoption. Elle relève qu'en vertu du principe général de retrait des actes administratifs ou du principe général de la sécurité juridique, les actes créateurs de droit ne peuvent faire, en dehors de circonstances exceptionnelles qui, selon elle, ne sont pas réunies en l'espèce, l'objet d'un retrait par leur auteur que dans les soixante jours de leur adoption, et ce indépendamment de la question de leur caractère régulier ou non.

Elle rappelle que le retrait se différencie de l'abrogation en ce qu'il implique l'annihilation *ex nihilo* de l'acte. Elle indique qu'il s'agit d'une théorie prétorienne, tendant à concilier les impératifs de légalité et de sécurité juridique. Elle rappelle, enfin, que cette théorie repose sur la distinction entre actes créateurs de droit et actes non créateurs de droit, lesquels peuvent être retirés en tout temps sans condition, alors que les premiers ne le peuvent que durant le délai de recours au Conseil d'État, et ce, pour autant qu'ils soient irréguliers.

Elle affirme qu'il n'est pas contestable que l'arrêté du 5 décembre 2019 qui lui alloue la subvention litigieuse est un acte créateur de droit. Or, celui-ci n'a été retiré que le 3 mars 2020, soit un mois après l'échéance du délai de recours au Conseil d'État. Elle en déduit que le premier acte attaqué opère un retrait illégal. Elle estime enfin que le second acte attaqué doit s'analyser comme une décision de ne pas maintenir la sélection de la demande relative à une subvention octroyée et consiste ainsi en un second retrait lui aussi illégal.

B. Le mémoire en réponse

La partie adverse indique que « l'inexistence de l'acte, qui constitue la deuxième exception à la règle générale du retrait, s'infère d'une irrégularité grave et manifeste, en raison de laquelle l'acte envisagé ne peut pas avoir sorti d'effets juridiques ». Elle estime que pour attester le caractère manifeste de l'irrégularité, il faut se référer à l'examen qui pouvait raisonnablement être attendu du destinataire de l'acte, ce dernier devant avoir pu la déceler, comme, par exemple, une « contradiction flagrante ».

Elle considère qu'il ressort de la motivation du premier acte attaqué que la procédure de sélection n'a pas été correctement suivie et que les références de sélection et avis contenus dans l'acte retiré sont erronés. Selon elle, il s'agit bien là d'une irrégularité grave et manifeste privant l'acte retiré (soit la décision du 5 décembre 2019) de toute existence.

Elle indique que le fait que la procédure habituelle pour l'attribution des subventions n'a pas été suivie entache la décision du 5 décembre 2019 d'une irrégularité grave.

Elle rappelle que la demande de subvention a été introduite en ligne le 28 juin 2019.

Elle explique que la deuxième phase s'organise en deux temps : tout d'abord, les projets sont évalués individuellement selon une grille de critères définis à l'annexe 1 de la procédure, ensuite, les projets sont sélectionnés sur une base comparative par le comité de sélection qui soumet au Gouvernement wallon une proposition de classement des projets retenus pour approbation. Elle ajoute que lors de la troisième phase, à savoir la rédaction de l'arrêté par la direction de la nature, cellule Natura 2000, l'avis de l'Inspecteur des finances et l'accord du ministre du Budget sont requis pour les dossiers dont la subvention est supérieure à 25.000 euros.

Elle relève que le projet de la partie requérante a fait l'objet d'une évaluation individuelle mais qu'il n'a, ensuite, pas été repris dans l'évaluation comparative des projets qui n'a été réalisée par le comité de sélection qu'en février 2020, soit trois mois après l'adoption de l'acte ayant fait l'objet du premier acte attaqué. Enfin, elle note que la décision du ministre relative à l'approbation des différents projets est inexistante, tout comme les avis de l'Inspecteur des finances et du ministre du Budget.

Elle affirme que l'irrégularité grave considérée est également manifeste, d'autant plus si l'on adopte le point de vue d'une autorité communale comme la partie requérante. Selon elle, une contradiction flagrante étayée par des indices flagrants devait attirer l'attention de la partie requérante sur le fait que la décision de sélection ne pouvait pas exister. Elle se réfère, à cet égard, aux visas de l'acte retiré, qui mentionnent plusieurs avis, donnés avant même l'introduction de la demande ayant abouti à l'acte retiré, alors qu'ils ne pouvaient intervenir qu'après.

Elle souligne encore deux indices qui auraient dû, selon elle, attirer l'attention de la partie requérante. D'une part, selon elle, la procédure applicable mentionne qu'avant de recevoir un arrêté de subvention, la partie requérante aurait dû recevoir un courrier de notification de sa sélection. D'autre part, elle estime que la partie requérante devait avoir connaissance du contexte politique de l'époque, à savoir celui des négociations pour la formation d'un nouveau gouvernement, de sorte que le comité de sélection ne pouvait se réunir avant l'installation de celui-ci. Elle est d'avis que ces circonstances appelaient la prudence de la partie requérante, laquelle aurait dû interroger la partie adverse quant à la réalité de la subvention octroyée. Elle conclut que le premier acte attaqué doit être tenu pour inexistant.

Concernant le second acte attaqué, la partie adverse conteste qu'il s'agisse d'un second retrait. Elle estime qu'il ne vise pas à produire d'effet rétroactif mais formalise la décision du Gouvernement wallon qui entérine le choix du comité de sélection. Elle ajoute, au surplus, qu'en vertu du principe de parallélisme des formes, un retrait doit être coulé dans un acte similaire à l'acte attaqué, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

C. Le dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse est d'avis que s'il y a lieu de suivre la thèse de l'auditeur-rapporteur et d'écarter l'application des dispositions réglementaires sur la base desquelles la subvention a été accordée conformément à l'article 159 de la Constitution, au motif qu'il n'existerait aucune disposition de nature législative qui énonce « les éléments essentiels du régime de subventions concerné », il faudrait constater que la subvention litigieuse est affectée d'une irrégularité grave et manifeste privant l'acte retiré de son existence même, en droit. Elle conclut qu'en toute hypothèse, l'acte retiré était entaché d'une irrégularité grave et manifeste qui autorise son retrait au-delà du délai de soixante jours.

IV.2. Examen

1. Le premier acte attaqué consiste en un retrait de la décision d'octroi de la subvention du 5 décembre 2019 et a été adopté plus de soixante jours après la notification de cette dernière.

2. Le principe général du retrait des actes administratifs, qui est d'ordre public et doit donc être examiné d'office lorsqu'il fonde l'acte attaqué comme en l'espèce, implique qu'un acte administratif individuel créateur de droits irrégulier ne peut être retiré que pendant le délai de recours au Conseil d'État ou, si un recours en

annulation a été introduit, jusqu'à la clôture des débats. Il ne peut être dérogé à ce principe que si une disposition législative expresse le prévoit, si l'acte est entaché d'une irrégularité à ce point grave et manifeste qu'il doit être tenu pour inexistant, ou s'il a été suscité par des manœuvres frauduleuses, ces exceptions étant d'interprétation restrictive.

3. Il ressort de l'acte attaqué que l'arrêté du 5 décembre 2019 qui a octroyé la subvention demandée est retiré aux motifs que « les références de sélection reprises dans cet arrêté ainsi que dans les différents avis sont erronés et ne se rapportent pas à ce projet », que « le projet n'a pas encore fait l'objet d'une sélection sur (la) base des conditions d'admissibilité et de critères de sélection définis dans la mesure 7.6. du programme wallon de développement rural 2014-2020 », que « la procédure de sélection telle que prévue par la réglementation est toujours en cours et qu'une nouvelle décision sera prise à l'issue de ladite procédure » et « qu'il s'agit d'une erreur matérielle qui entache substantiellement la régularité de l'arrêté du 5 décembre 2019 précité ».

4. La décision de retrait attaquée est ainsi justifiée par la référence erronée à des avis préalables requis et par le fait que les différentes phases de la procédure de sélection n'ont pas été observées et seraient toujours en cours.

Si les critères de sélection des appels à projets pour la mise en œuvre de la mesure 7.6 du programme wallon de développement rural « Restauration et entretien du patrimoine naturel » sont repris en annexe 5 de l'arrêté ministériel du 14 juillet 2016, précité, en revanche les étapes de la procédure de sélection ne sont décrites que dans la mesure 7.6. précitée. Or, le programme wallon de développement rural n'a pas été dûment publié au *Moniteur belge* alors qu'il contient des règles générales et abstraites susceptibles de s'appliquer à une multitude de destinataires. Par conséquent, il est dépourvu de force obligatoire et n'est pas opposable.

Il en résulte que l'auteur de l'acte attaqué ne pouvait valablement considérer que le non-respect allégué des étapes de la procédure de sélection constitue une irrégularité à ce point grave que l'arrêté du 5 décembre 2019 doit être tenu pour inexistant. Par ailleurs, à supposer même, *quod non*, que les vices de forme et de procédure allégués puissent être considérés comme constitutifs d'une irrégularité grave, celle-ci n'en est pas pour autant manifeste, à la lecture de la décision du 5 décembre 2019. En effet, celle-ci se réfère expressément à la demande de subvention de la partie requérante, indique que celle-ci satisfait aux conditions d'admissibilité et aux critères de sélection et identifie correctement les travaux visés

par le projet pour lequel la subvention est demandée. Les références à des avis antérieurs à l'introduction de la demande ont pu être interprétées par la partie requérante comme de simples erreurs matérielles. L'auteur de l'acte attaqué les qualifie d'ailleurs comme telles.

Par conséquent, l'arrêté du 5 décembre 2019 précité ne peut être tenu pour inexistant, de sorte qu'il ne pouvait pas être retiré au-delà du délai de recours auprès du Conseil d'État.

5. S'agissant du second acte attaqué, il ne s'analyse pas comme un retrait de l'arrêté de subvention du 5 décembre 2019, celui-ci ayant déjà fait l'objet d'un retrait par le biais du premier acte attaqué. Il constitue une décision de refus de la subvention demandée.

Cependant, dès lors que le premier acte attaqué est illégal et doit être annulé, l'arrêté d'octroi de la subvention du 5 décembre 2019, précité, est rétabli dans l'ordonnancement juridique et constitue la décision clôturant la demande de subvention introduite par la partie requérante. Partant, il doit être constaté, d'office, qu'en raison de l'effet rétroactif de l'annulation du premier acte attaqué, la partie adverse a perdu toute compétence pour prendre le second acte attaqué.

Le premier moyen est fondé.

V. Autre moyen

Le second moyen, s'il était fondé, ne pourrait mener à une annulation plus étendue. Il n'y a, dès lors, pas lieu de l'examiner.

VI. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

Les décisions suivantes sont annulées :

- « l'arrêté du directeur général n° 43.01/TT/T2-2019/01 du 3 mars 2020 retirant l'arrêté du directeur général n° 43.01.11/GF/T2-2019/33 du 5 décembre 2019 allouant une subvention à la commune de Sivry-Rance pour l'acquisition de bois soumis à la ville de Thuin et pour la première phase des travaux de réhabilitation de site sur le site Natura 2000 "Forêt de Rance" »;
- « la décision de "refus" à la sélection, d'auteur et de date inconnue [mais formalisée dans un courrier du 12 mai 2020], de la demande de subvention de la partie requérante pour l'acquisition de bois soumis à la ville de Thuin et pour la première phase des travaux de réhabilitation de site sur le site natura 2000 "Forêt de Rance" et la décision qui s'en déduit de retirer à nouveau l'arrêté du 5 décembre 2019 ».

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 770 euros, accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le 9 novembre 2022, par :

Anne-Françoise Bolly,
Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Caroline Hugé,

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

Le Greffier,

Le Président,

Caroline Hugé

Anne-Françoise Bolly