

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 256.001 du 10 mars 2023

A. 233.292/XV-4718

En cause : **la société anonyme HÔTEL BENTLEY,**
ayant élu domicile chez
M^e Thyphanie AFSCHRIFT, avocat,
avenue Louise 208
1050 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Fabien HANS, Rémi QUINTIN
et Benoît CAMBIER, avocats,
avenue Winston Churchill 253/40
1180 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 25 mars 2021 la société anonyme (SA) Hôtel Bentley demande l'annulation de « la décision de la partie adverse datée du 26 janvier 2021, en ce que cette décision rejette la demande d'aide "aux hôtels et appart-hôtels pour les pertes de revenus et pour les charges d'exploitation permanentes, dans le cadre de la crise sanitaire COVID-19", prévu par l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif à une aide aux hôtels et appart-hôtels dans le cadre de la crise sanitaire [de la] COVID-19 du 22 octobre 2020 ».

II. Procédure

Par un arrêt n° 252.151 du 18 novembre 2021, le Conseil d'État a renvoyé l'affaire à la procédure ordinaire et réservé les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure. Il a été notifié aux parties.

M. Constantin Nikis, Premier Auditeur 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 24 janvier 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 7 mars 2023

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

M^e Spyridon Chatzigiannis, *loco* M^e Thyphanie Afschrift, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Noémie Cambier, *loco* M^{es} Fabien Hans, Rémi Quintin et Benoît Cambier, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Constantin Nikis, Premier Auditeur, a été entendu en son avis.

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 9 novembre 2020, la partie requérante demande à pouvoir bénéficier de l'aide prévue par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 octobre 2020 relatif à une aide aux hôtels et appart-hôtels dans le cadre de la crise sanitaire [de la] COVID-19, pour les hôtels qu'elle exploite sous les enseignes « Hôtel Aviation », « Hôtel Escale » et « Hôtel des Deux Gares », à Anderlecht.

2. Le 26 janvier 2021, le directeur général de Bruxelles Économie Emploi adresse une lettre à la partie requérante par laquelle il l'informe de sa décision de refuser l'octroi de la prime. Il s'agit de l'acte attaqué, qui est motivé comme suit :

« Vous avez introduit une demande d'aide en date du 9 novembre 2020. Après analyse de votre dossier, votre demande avait fait l'objet d'une décision de refus, notifiée par courrier daté du 30 novembre 2020.

Néanmoins, suite au mail de votre conseil, M^e Rayet, reçu le 22 janvier 2020 et après réexamen des pièces justificatives jointes à la demande, cette décision de refus est retirée.

Il apparaît en effet que notre décision du 30 novembre 2020 était entachée d'une erreur matérielle susceptible d'induire l'entreprise en erreur. En effet, la décision de refus susmentionnée mentionnait que "la SA Hôtel Bentley pourrait, à cette date, être redevable du montant contesté suivant : [...]". Or, il ressort des pièces du dossier, et plus particulièrement de l'attestation émise par le SPF Finances et datée du 2 novembre 2020, que la SA Hôtel Bentley "doit des montants [...]".

Par conséquent, je vous prie de trouver ci-dessous la nouvelle décision de refus concernant votre demande d'aide.

Après analyse de votre dossier, je suis au regret de vous informer que votre entreprise ne répond pas aux conditions prévues par l'arrêté susmentionné, à savoir :

- votre entreprise avait, au moment de la demande d'aide, des dettes fiscales, et celles-ci ne faisaient pas l'objet d'un plan d'apurement conclu avec les autorités compétentes ou ce plan d'apurement n'était pas dûment respecté.

Il ressort en effet de l'attestation fiscale jointe à votre demande et datée du 2 novembre 2020, de la capture d'écran du compte *MyMinFin* de l'entreprise reprenant des données mises à jour en date du 23 novembre 2020 et du mail du même jour de Mme [N.G.-E.], administratrice, que la SA Hôtel Bentley est, à cette date, redevable du montant suivant :

- dette TVA – article 500233444519 : 125.924,28 € (montant mentionné dans la capture d'écran du compte *MyMinFin* de l'entreprise reprenant des données mises à jour en date du 23 novembre 2020)

Que la contestation de cette dette est sans incidence sur l'examen au fond de votre demande de prime, l'administration ne disposant en effet d'aucun pouvoir d'appréciation pour déroger à cette condition expresse de la réglementation qui a été décidée par le Gouvernement.

Art. 3. Le bénéficiaire :

[...]

5° n'a pas, au moment de la demande d'aide, de dettes sociales et fiscales, sauf si celles-ci font l'objet d'un plan d'apurement conclu avec les autorités compétentes, lequel est dûment respecté ».

IV. Compétence du Conseil d'État

IV.1. Thèses des parties

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse soulève une exception tirée de l'incompétence du Conseil d'État pour connaître du présent recours. Elle soutient qu'elle ne dispose d'aucune marge d'appréciation pour déterminer si un exploitant remplit les conditions fixées par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 octobre 2020, précité, pour pouvoir bénéficier de l'aide accordée aux hôtels et aux appart-hôtels par cet arrêté. Elle en déduit que sa compétence est liée et énonce les conditions prévues à l'article 3 de l'arrêté précité

qui, selon elle, sont définies de manière claire et précise de sorte qu'au moment de statuer sur la demande d'aide, l'autorité doit uniquement vérifier que le demandeur a bien fourni les documents et les attestations sollicités et que ceux-ci répondent aux catégories et conditions requises.

Dans son mémoire en réplique, la partie requérante estime que la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation en considérant qu'elle avait, au moment de l'introduction de sa demande d'aide, des dettes fiscales. Elle considère que « le Conseil d'État est compétent pour censurer l'erreur manifeste d'appréciation commise par la partie adverse lorsque celle-ci a fait application de l'arrêté du 22 octobre 2020 ». Elle relève également que les moyens qu'elle développe ne portent pas sur la reconnaissance d'un droit subjectif à obtenir la prime litigieuse, mais sur la question de savoir si la partie adverse n'a pas commis une irrégularité en faisant application des critères énoncés dans l'arrêté du 22 octobre 2020. Elle conteste que la partie adverse n'aurait pas de pouvoir d'appréciation quant à l'octroi de ladite prime dès lors qu'elle doit bien vérifier si l'exploitant répond ou non aux conditions prévues dans l'arrêté du 22 octobre 2020, précité. Elle ajoute qu'elle demande l'annulation partielle du refus d'aide et non que l'aide lui soit accordée.

IV.2. L'arrêt intermédiaire n° 252.151

Dans l'arrêt intermédiaire n° 252.151, le Conseil d'État a renvoyé l'affaire à la procédure ordinaire, après avoir constaté ce qui suit :

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

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

Toutefois, dans le cadre de son recours, la partie requérante fait valoir que l'acte attaqué se fonde sur un arrêté qui est lui-même illégal, à tout le moins l'article 3, alinéa 1^{er}, 5°, de celui-ci et pour lequel elle demande qu'il soit fait application, certes à titre subsidiaire, de l'article 159 de la Constitution ».

IV.3. Les derniers mémoires

Dans son dernier mémoire, la partie requérante rappelle l'exposé de son deuxième moyen et indique qu'elle « a donc sollicité l'écartement de la disposition

litigieuse en vertu de l'article 159 de la Constitution, en ce qu'elle avait été adoptée en violation de la norme d'habilitation ». Elle observe que si son premier moyen, fondé sur la violation de l'arrêté du 22 octobre 2020 aurait « un effet direct » sur son droit subjectif, son deuxième moyen, en revanche, fondé sur la violation de la norme d'habilitation, n'aurait qu'une « incidence indirecte » sur son droit subjectif. Elle fait valoir que le « rejet automatique » de la compétence du Conseil d'État, « fondé sur une globalisation des moyens sans tenir compte des effets de chacun et/ou de son incidence directe/indirecte sur le droit subjectif allégué ne paraît pas conforme aux principes régissant la matière ». Elle se réfère à l'arrêt de la Cour de cassation du 24 janvier 2014 (R.G. C. 10.0450.F) dont elle retient que la Cour vérifie quelle est la norme dont le requérant invoque la violation et si cette norme fonde ou non l'existence d'un droit subjectif. Elle s'appuie également sur l'arrêt de la Cour de cassation du 11 juin 2010 (*Pas.* 2010, p. 418).

Dans son dernier mémoire, la partie adverse fait valoir que « le Conseil d'État est sans compétence pour se prononcer sur la légalité de la décision attaquée, et ce peu importe les moyens soulevés dans le cadre du recours ». Elle se réfère spécialement aux arrêts n^{os} 185.271 du 9 juillet 2008 et 167.468 du 5 février 2007. Selon elle, les arrêts de la Cour de cassation cités par la partie requérante n'ont pas la portée qu'elle leur donne. Elle s'en explique et conclut que dans ces affaires, « la Cour de cassation a donc considéré que le fait que l'annulation d'un acte administratif puisse avoir des répercussions indirectes sur les droits subjectifs du requérant n'entraînait pas « *de facto* » une incompétence du Conseil d'État ». Elle estime qu'au contraire, en l'espèce, « le seul objet de l'acte attaqué est la prime et concerne donc un droit subjectif ». Elle considère que « tous les arguments développés par la requérante dans sa requête tendent au même objectif : se voir reconnaître le bénéfice de la prime » et qu'« il en est de même de l'argument dirigé à l'encontre de l'arrêté du gouvernement du 22 octobre 2020 qui vise à contraindre la partie adverse à reconsidérer les critères appliqués afin de pouvoir bénéficier de la prime ». Elle ajoute que « le recours, dans son entièreté, porte donc sur la reconnaissance d'un droit subjectif à l'obtention de la prime, ce qui exclut toute compétence du Conseil d'État » et précise que « si tel n'était pas le cas, on voit mal quel serait l'intérêt de la requérante à son recours et aux moyens qui y sont développés ».

IV.4. Appréciation

Les compétences respectives des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire et du Conseil d'État se déterminent notamment en fonction de l'objet véritable du litige. Le Conseil d'État ne peut connaître d'une requête qui, poursuivant en

apparence l'annulation de l'acte d'une autorité administrative, a pour objet véritable de faire reconnaître ou rétablir un droit subjectif correspondant à une obligation dans le chef de l'autorité administrative.

Aux termes des articles 144 et 145 de la Constitution, il appartient aux juridictions judiciaires de connaître des contestations portant sur des droits civils ou des droits politiques, sous réserve, pour ce qui concerne ces derniers, d'une loi qui rendrait une autre juridiction compétente pour en connaître. Les cours et tribunaux connaissent ainsi de la demande fondée sur une obligation juridique précise qu'une règle de droit objectif met directement à charge d'un tiers et à l'exécution de laquelle le demandeur a un intérêt. La circonstance que l'autorité administrative doit interpréter les critères qui guident son action ou qu'elle est amenée à opérer une qualification juridique ne signifie pas qu'elle exerce de la sorte un pouvoir discrétionnaire et que l'objet du recours soit étranger aux droits subjectifs.

Selon la Cour de cassation, le Conseil d'État est « sans juridiction lorsque la demande tend à l'annulation ou à la suspension d'un acte juridique administratif par lequel une autorité administrative refuse d'exécuter une obligation qui correspond à un droit subjectif du requérant et que le moyen invoqué se fonde sur une règle de droit matériel qui crée cette obligation et détermine le fond de la contestation » (Cass., (ch. réun.), 27 novembre 2020, C.17.0114.N). Par voie de conséquence, la détermination de l'objet véritable d'un litige implique de s'interroger sur la nature des moyens invoqués.

L'article 159 de la Constitution impose au Conseil d'État d'écarter l'application d'un règlement entaché d'illégalité qui constitue le fondement juridique de l'acte attaqué ou qui apparaît comme un motif déterminant de son contenu. Si la légalité d'un règlement, fût-il susceptible de créer une obligation juridique précise dans le chef de l'administration, est critiquée dans l'un des moyens de la requête, le bien-fondé d'un tel moyen peut aboutir à la constatation d'un défaut de base réglementaire ou de motif de droit de l'acte attaqué, sans statuer pour autant sur l'existence ou l'étendue d'un droit subjectif.

Les deuxième et troisième moyens soulevés par la partie requérante posent la question de savoir si l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 octobre 2020, précité, sur la base duquel la demande d'aide a été refusée, devrait être écarté sur la base de l'article 159 de la Constitution.

Dans le deuxième moyen, intitulé « excès et détournement de pouvoir : violation des normes d'habilitation », la partie requérante fait valoir, en substance,

que l'habilitation contenue dans l'ordonnance du 3 mai 2018 relative aux aides pour le développement économique des entreprises ne permettait pas au Gouvernement d'assortir l'octroi de l'aide à des conditions telles que celles figurant à l'article 3 de l'arrêté du 22 octobre 2020.

Dans le troisième moyen, intitulé « violation du principe d'égalité / égalité devant les services publics », la partie requérante critique, plus précisément, la condition relative à l'absence de dettes fiscales, prévue par l'article 3, 5°, de l'arrêté du 22 octobre 2020. Selon elle, cette condition est « manifestement contraire aux principes d'égalité et de proportionnalité ». Dans le développement de son moyen, elle expose pourquoi, selon elle, le critère de distinction relatif à l'absence de dette fiscale ou sociale n'est pas pertinent et est disproportionné au regard des objectifs poursuivis par l'arrêté.

Dans le dispositif de la requête, elle demande de « constater la violation de l'arrêté du 22 octobre 2020 par la partie adverse et [d'] annuler la décision de refus du 26 janvier 2021 » et « subsidiairement : écartant, en vertu de l'article 159 de la Constitution, l'arrêté du 22 octobre 2020, ou à tout le moins la condition prévue par l'article 3, 5° dudit arrêté, [d'] annuler la décision de refus du 26 janvier 2021 ».

L'examen de ces moyens n'implique pas de statuer sur l'existence ou l'étendue d'un droit subjectif. Le Conseil d'État est compétent pour en connaître.

Il y a lieu de rouvrir les débats afin que ces moyens soient examinés par le membre de l'auditorat désigné par l'Auditeur général adjoint.

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

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

Le membre de l'auditorat désigné par M. l'auditeur général adjoint est chargé de poursuivre l'instruction du recours, en examinant les deuxième et troisième moyens.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre,
le 10 mars 2023, par :

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

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

Le Greffier,

La Présidente,

Caroline Hugé

Anne-Françoise Bolly