

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 256.002 du 10 mars 2023

A. 232.520/XV-4629

En cause : **la société à responsabilité limitée VINCIBI**,
ayant élu domicile chez
M^e Benoît PIÉRART, avocat,
boulevard de la Cambre 74
1000 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 21 décembre 2020, la société à responsabilité limitée (SRL) Vincibi demande l'annulation de « la décision du 2 novembre 2020 lui refusant la “prime Covid hôtel” sollicitée le même jour sur la base de 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 ».

II. Procédure

Par un arrêt n° 252.147 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.

La partie requérante a demandé la poursuite de la procédure et la partie adverse a 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 Noémie Cambier, *loco* M^{es} Fabien Hans, Rémi Quintin et Benoît Cambier, avocat, comparaissant pour la partie adverse, a été entendue en ses observations.

M. Constantin Nikis, Premier Auditeur, 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 2 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 l'établissement (hébergement chez l'habitant) qu'elle exploite à Bruxelles. Elle introduit cette demande en complétant le formulaire en ligne sur le site Internet de Bruxelles Économie Emploi.

2. Le même jour, sa demande est refusée pour les motifs suivants :

« L'entreprise pour laquelle la demande est complétée n'est pas l'exploitante d'un hébergement touristique relevant de la catégorie "hôtel" ou "appart-hôtel" selon les catégories de l'ordonnance du 8 mai 2014 relative à l'hébergement touristique ou exploite au moins un hôtel ou appart-hôtel sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale mais ne disposait pas au 7 juillet 2020 d'un numéro d'enregistrement actif, non-suspendu et des attestations d'urbanisme et de sécurité d'incendie valides pour les hôtels et appart-hôtels concernés. En conséquence, elle ne satisfait pas aux conditions de l'article 3, 1^o ou 2^o, de 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 ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

3. Par une requête introduite le 4 novembre 2020, la requérante demande l'annulation de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 octobre 2020, précité.

Par un arrêt n° 253.763 du 16 mai 2022, le Conseil d'État rejette cette requête.

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.

En réplique, la partie requérante expose qu'elle a introduit un recours en annulation contre l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 octobre 2020, précité, et qu'en conséquence, le sort de ce recours aura des incidences sur le présent recours car en cas d'annulation de l'arrêté précité, la partie adverse devra prendre un nouvel arrêté pouvant inclure de nouvelles catégories d'hébergement touristique. Par ailleurs, elle insiste sur la circonstance que si elle n'avait pas introduit le présent recours, la décision de refus de la partie adverse serait devenue définitive et elle perdrait intérêt à attaquer l'arrêté du 22 octobre 2020, précité. En outre, elle soutient qu'en l'espèce, la requête est dirigée contre l'incompétence de l'auteur de l'acte attaqué et non contre la non-reconnaissance d'un droit subjectif. Enfin, elle considère que l'administration dispose bien d'un pouvoir d'appréciation à l'égard des différentes conditions prévues par l'arrêté précité.

IV.2. L'arrêt intermédiaire n° 252.147

Dans l'arrêt intermédiaire n° 252.147, le Conseil d'État a renvoyé l'affaire à la procédure ordinaire, après avoir constaté ce qui suit :

« Les conditions [...] fixées [par l'arrêté du 22 octobre 2020] 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 troisième moyen, la partie requérante fait valoir que l'acte attaqué se fonde sur un arrêté qui est lui-même illégal et pour lequel elle demande qu'il soit fait application de l'article 159 de la Constitution ».

IV.3. Le dernier mémoire de la partie adverse

Dans son dernier mémoire, déposé le 15 juillet 2022, 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. 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.

Le troisième moyen soulevé par la partie requérante pose 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.

Le moyen est pris de la violation des articles 10, 11 et 159 de la Constitution, de l'article 78 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, de l'article 14, § 1^{er}, alinéa 3, des lois sur le Conseil d'État coordonnées le 12 janvier 1973, des articles 28 et 30 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 mai 2018 relative aux aides pour le développement économique des

entreprises, des articles 107 et 108 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne, du principe général de droit administratif de l'obligation de motivation matérielle des actes administratifs, de l'absence, de l'erreur ou de l'inexactitude des motifs de l'acte attaqué et de l'excès de pouvoir.

Dans une première branche, elle fait valoir que « l'article 28 de l'ordonnance du 3 mai 2018 [relative aux aides pour le développement économique des entreprises] ne permettait pas à la partie adverse d'octroyer une aide à une catégorie d'entreprises déterminée, mais autorisait uniquement le gouvernement à octroyer une aide à l'ensemble des entreprises, sous réserve de la possibilité qui lui est reconnue d'exclure certaines entreprises du bénéfice de l'aide pour des motifs en rapport avec l'évènement extraordinaire justifiant l'octroi de l'aide et qui sont justifiés au regard de l'objectif général poursuivi par l'ordonnance » et que « la partie adverse a, dès lors, excédé les pouvoirs qui lui étaient attribués par l'article 28 de l'ordonnance du 3 mai 2018 et a violé cette disposition en adoptant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 octobre 2020, [précité] ».

Dans une deuxième branche, elle fait valoir que « l'arrêté du 22 octobre 2020 instaure une différence de traitement entre des personnes comparables relevant d'un même secteur d'activités, à savoir, d'une part, les hôtels et les appart-hôtels et, d'autre part, les résidences de tourisme, les hébergements chez l'habitant, les centres d'hébergement de tourisme social et les terrains de camping, sans qu'il existe une justification raisonnable à l'établissement de cette discrimination » et que, « par conséquent, l'arrêté du 22 octobre 2020 viole les articles 10 et 11 de la Constitution ».

Dans une troisième branche, elle fait valoir qu'« à supposer qu'une justification raisonnable à la différence de traitement instaurée par l'arrêté du 22 octobre 2020 entre, d'une part, les hôtels et les appart-hôtels et, d'autre part, les autres catégories d'hébergements touristiques puisse apparaître du dossier administratif préalable à l'adoption de l'arrêté attaqué, encore faudrait-il constater que la notification adressée à la commission européenne n'en fait pas mention, en telle sorte que la partie adverse a violé l'obligation de notification préalable de son projet d'aide aux autorités européenne » et qu'« à défaut d'avoir satisfait à cette obligation d'information fidèle envers la commission européenne, la partie adverse ne pouvait mettre son projet d'aide à exécution ».

Par une requête introduite le 4 novembre 2020, la partie requérante a demandé l'annulation de l'arrêté du 22 octobre 2020, précité. Dans cette requête, elle prend un moyen unique de « la violation des articles 10 et 11 de la Constitution,

de l'article 78 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, des articles 28 et 30 de l'ordonnance [du 3 mai 2018], des articles 107 et 108 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne, du principe général de droit administratif de l'obligation de motivation matérielle des actes administratifs, de l'absence, de l'erreur ou de l'inexactitude des motifs de l'acte attaqué et de l'excès de pouvoir ».

Ce moyen, qui comporte trois branches, correspond à l'argumentation présentée dans le troisième moyen de la présente affaire.

Par l'arrêt n° 253.763 du 16 mai 2022, le Conseil d'État a considéré que le moyen était non fondé en ses trois branches et a rejeté le recours. Cet arrêt a autorité de chose jugée entre les parties, si bien que le Conseil d'État ne pourrait arriver à une conclusion différente à la suite de l'examen du troisième moyen de la présente requête.

En conséquence, l'examen du troisième moyen ne pourrait conduire à écarter l'application de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 octobre 2020.

Il résulte de ce qui précède que la compétence de la partie adverse est entièrement liée par la réglementation applicable créant à son égard une obligation juridique précise à l'exécution de laquelle la partie requérante a un intérêt. L'objet véritable du litige étant la reconnaissance d'un droit subjectif, le Conseil d'État est incompétent pour en connaître.

V. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une « indemnité de procédure de base (700 euros) ». Le présent arrêt constatant l'incompétence du Conseil d'État, il ne peut être considéré que la partie adverse a obtenu gain de cause au sens de l'article 30/1 des lois sur le Conseil d'État et aucune indemnité de procédure ne peut être accordée.

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

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros et la contribution de 20 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre,
le 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