

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 256.077 du 20 mars 2023

A. 233.501/XV-4737

En cause : **la société à responsabilité limitée
SOLFIN CONSULTING**,
ayant élu domicile chez
M^e Kevin POLET, avocat,
avenue René Magritte, 25
1300 Wavre,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Michel KAISER
et Cécile JADOT, avocats,
boulevard Louis Schmidt, 56
1040 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 26 avril 2021, la société à responsabilité limitée Solfin Consulting demande l'annulation de « la décision prise par le Service public de Wallonie, Économie, Emploi, Recherche le 24 février 2021 considérant “comme non recevable” la demande de chèques “accompagnement croissance et développement d’entreprise” (dossier n° 5148902934) introduite par la requérante ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Marie Lambert de Rouvroit, auditeur 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 26 octobre 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 22 novembre 2022.

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

M^e Kevin Polet, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Cécile Jadot, avocate, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Muriel Vanderhelst, auditeur, a été entendue en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. Le 27 janvier 2021, la partie requérante introduit une demande de chèques « accompagnement croissance et développement d'entreprise », en tant qu'entreprise bénéficiaire d'une prestation de service proposée par la société Provox. Cette société, à travers son représentant, Monsieur R.D., est le prestataire de service au sens de l'article 1^{er}, 7^o, du décret du 21 décembre 2016 'portant octroi d'aides, au moyen d'un portefeuille intégré d'aides en Région wallonne, aux porteurs de projet et aux petites et moyennes entreprises pour rémunérer des services promouvant l'entrepreneuriat ou la croissance, et constituant une banque de données de sources authentiques liées à ce portefeuille intégré' (ci-après : le décret du 21 décembre 2016 »).

2. Conformément à l'article 15 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 février 2017 portant exécution des chapitres 1^{er}, 3 et 4 du décret du 21 décembre 2016 (ci-après : « l'arrêté du 23 février 2017 »), la demande d'aide est introduite via la plateforme Web dédiée.

3. Le dossier de demande de chèques est composé de plusieurs documents, conformément à l'article 4, alinéa 1^{er}, de l'arrêté ministériel du 4 avril 2019 portant exécution partielle, en matière de croissance et développement de l'entreprise, de l'arrêté du 23 février 2017, à savoir : la demande de chèques générée par la plateforme, la convention conclue entre bénéficiaire et prestataire, l'attestation de minimis et l'attestation PME.

4. Il ressort du dossier de demande d'aide que cette demande porte sur une « mission stratégique de développement des produits et services » de la partie requérante.

5. Le 2 février 2021, l'administration de la partie adverse formule une demande d'informations complémentaires, formulée comme il suit :

« Au vu du montant global de la mission (mission précédente et celle-ci), pouvez-vous détailler un peu la mission présentée ici ? Pouvez-vous également nous spécifier ce qui a été réalisé, sera réalisé dans le cadre de cette mission et restera à effectuer le cas échéant ».

Cette demande est communiquée tant au représentant de la partie requérante, l'entreprise bénéficiaire du service, qu'au représentant du prestataire de service, Monsieur R.D. C'est ce dernier qui y répond, le 5 février 2021.

6. Le 12 février 2021, une nouvelle demande d'informations complémentaires est formulée par l'administration de la partie adverse :

« Pouvez-vous nous apporter des précisions sur le bénéficiaire ? Sur les projets de celui-ci ? Sur le background/l'historique de cette entreprise ? En effet, nous nous étonnons de la taille/du montant des missions présentées au regard de la jeunesse de l'entreprise, notamment. ».

C'est à nouveau Monsieur R.D., pour le prestataire de service, qui répond à cette demande, le 14 février 2021.

7. Le 17 février 2021, l'administration de la partie adverse formule à nouveau une demande d'informations complémentaires :

« Au risque de paraître insistants, malgré la relecture du livrable de fin de mission précédente, nous ne percevons toujours pas clairement, et dans le détail surtout, [...] ce que vous allez réaliser au cours de cette mission. Nous avons vraiment besoin d'informations complémentaires quant au projet en lui-même tout d'abord et quant à la mission pour pouvoir nous positionner sur celle-ci. Vous parlez de l'étendue de l'accompagnement notamment, mais [nous] n'arrivons vraiment pas à déterminer cette étendue au vu des informations en notre possession. Quelles seront vos actions précises ? Quelle sera la plus-value de cette mission pour la Région ? Va-t-elle amener à des créations d'emplois wallons ? Du développement économique ? ».

Le représentant du prestataire de service, Monsieur R.D., donne suite à cette demande, le 20 février 2021.

8. Le 23 février 2021, l'administration de la partie adverse transmet une quatrième demande d'informations complémentaires :

« L'ampleur de la mission et le descriptif fourni [...] montrent que vous allez fort loin dans le support apporté, que vous faites beaucoup plus que conseiller et que le bénéficiaire ne prend pas assez à sa charge le travail de base qui lui incombe. Le prestataire ne doit pas se substituer au bénéficiaire, il ne faut pas non plus qu'il s'agisse d'une externalisation (interdite par la législation – article 7 arrêté croissance). Enfin, en tant que prestataire, comment prévenez-vous et traitez-vous les conflits d'intérêt et la nécessité d'indépendance ? ».

Le jour-même, le représentant du prestataire de service répond à cette demande.

9. L'administration de la partie adverse donne suite à cette réponse le même jour en formulant une dernière demande d'informations complémentaire :

« Bonjour, nous allons examiner les éléments de vos réponses mais nous restons dubitatifs sur la portée de la prestation (accompagnement à la conclusion d'un accord international) qui ne correspond pas au scope du chèque croissance et pourrait éventuellement relever du chèque internationalisation géré par l'AWEX que vous connaissez bien. Enfin (vous n'avez pas répondu à la question) nous souhaiterions savoir comment, en tant que prestataire, vous prévenez et traitez les conflits d'intérêt et la nécessité d'indépendance en tant que consultant ? ».

Le représentant du prestataire de service répond à cette demande le lendemain. Au sujet des conflits d'intérêt et de l'indépendance, il indique ce qui suit :

« Concernant les conflits d'intérêts, il y a lieu de respecter les normes internationales (EN16114 et ISO29993), de même que la charte soumise aux experts agréés. Contrairement à des missions européennes aux intervenants et enjeux multiples, ce type de mission présente peu de risque de conflit d'intérêt. Mais les procédures sont présentes afin de les éviter, ou les détecter et y remédier. De ce fait, en premier lieu la rémunération est définie sur base de l'offre initiale, avec cahier des charges, et ne peut faire l'objet d'aucune modification ou intéressement de quelque nature. Je ne suis pas liée de quelque manière à la réalisation d'un objectif, ou dans le cas présent à la conclusion d'un éventuel accord de partenariat. D'autre part, les objectifs de la mission sont définis, et les conclusions et livrables sont remis en fin de mission, au bénéficiaire ainsi qu'à la région wallonne, de façon totalement indépendante. Je ne fais pas appel à de la sous-traitance, dans le respect de la législation (art.7), ce qui par définition élimine divers risques de conflit d'intérêt. La mission, comme toutes les missions que j'ai réalisées en 15 ans, est faite de façon indépendante, sans aucune pression ou influence de la part des bénéficiaires, de ses collaborateurs ou tiers, de sorte que l'objectivité et l'intégrité sont assurées ».

10. Le 24 février 2021, l'administration de la partie adverse statue sur la demande d'aide de la partie requérante et déclare son dossier de demande non recevable.

Cette décision se présente comme il suit :

« Croissance – Chèque accompagnement croissance et développement d'entreprise
– Dossier n° 5148901934 – Non-recevabilité de la demande de chèques

Bonjour,

La SPW EER a reçu votre demande de chèque :

- Dossier n° 5148901934
- Bénéficiaire : Solfin Consulting [...]
- Prestataire : Provox
- Intitulé de la prestation : Mission stratégique de développement des produits et services de Solfin Consulting
- Chèque accordé : Croissance – Chèque accompagnement croissance et développement d'entreprise
 - Montant du chèque accordé : 79.000,00 euros
 - Quote-part : 50 % : (39.500,00 euros)
 - Intervention publique : 50 % : (39.500,00 euros)

Après examen, cette demande est considérée comme non recevable pour la ou les raison(s) suivante(s) :

Nous avons établi des liens entre le prestataire et le bénéficiaire qui ne permettent pas de garantir l'indépendance de ce dernier. Une démarche plus globale de suspension de la labellisation et de récupération d'aides indûment perçues pour d'autres prestations va être entamée par nos services.

En cas de contestation de la présente décision, vous pouvez contacter l'équipe Chèques-Entreprises ou introduire un recours suivant les modalités consultables depuis [ce lien](#).

Cordialement,

L'équipe Chèques-Entreprises
support@cheques-entreprise.be ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

11. Cette décision de rejet de la demande d'aide est notifiée à la partie requérante, ainsi qu'au prestataire de service, via la plateforme électronique.

12. À la suite de cette décision, Monsieur R.D., représentant de la société Provovox, prestataire du service, s'adresse à l'administration de la partie adverse pour obtenir des explications.

Dans le cadre de ces échanges, l'administration de la partie adverse indique, au sujet des liens empêchant de garantir l'indépendance des prestataire et bénéficiaire, que :

« Le prestataire, représenté par l'entité juridique SRL Provovox, était, au moment de l'introduction des dossiers n^{os} 5139700003, 5148900609 et 5148901934, détenue

et administrée par Madame [J.H.], maman du bénéficiaire (M. [B.D.], détenteur et gérant des sociétés MyAdiction et Solfin Consulting).

Le bénéficiaire des trois aides précitées était lui-même gérant de la société Proxl, détenue par un des deux associés de la SRL Provox.

La société bénéficiaire des dossiers n^{os} 5148900053 et 5148901916, la SPRL SIA Experts, a déménagé son siège social à la même adresse que celle du prestataire, la SRL Provox. Outre le fait que l'associée unique et gérante de SIA Expert soit domiciliée à l'adresse de domiciliation de l'expert, ils sont également tous deux propriétaires et cogérants d'autres sociétés dont l'adresse du siège social est identique.

Ces constats contreviennent à la nécessité d'indépendance à laquelle Monsieur [D.] s'était engagé le 10.12.2018 (Charte du prestataire). C'est pourquoi une suspension de labellisation va être entamée et qu'une demande de récupération des aides va être effectuée ».

Il s'ensuit des échanges entre l'administration et M.D. sur la plateforme.

13. Par une requête introduite, par la voie électronique, le 27 juillet 2022, la partie requérante sollicite, à titre principal, l'octroi d'une indemnité réparatrice de 10.000 euros à titre de dommage matériel et de 5.000 euros à titre de dommage moral et, à titre subsidiaire, l'octroi d'un euro symbolique à titre de dommage matériel et d'un euro symbolique à titre de dommage moral.

IV. Recevabilité

IV.1. Exception soulevée par la partie adverse

Dans son dernier mémoire, la partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité de la requête.

Elle rappelle que la décision attaquée déclare irrecevable une demande de chèque introduite par la partie requérante (bénéficiaire) afin de financer la prestation de service offerte par la société Provox (prestataire). Elle souligne que, pour pouvoir réaliser une ou plusieurs prestations visées par le portefeuille intégré d'aide mis en place par le décret du 21 décembre 2016, un prestataire de services doit être labellisé ou, à défaut, agréé. Or, elle indique que la société Provox n'est plus labellisée et ne peut donc plus effectuer des prestations labellisées dans le cadre de la réglementation précitée.

Elle expose que la société Provox a été labellisée le 18 mars 2019 pour une durée initiale de trois ans, soit jusqu'au 18 mars 2022. Elle ajoute que « suite au contrôle diligenté par les services de l'Inspection dès le mois de mars 2021, la labellisation de la société Provox a été suspendue de manière préventive,

conformément à l'article 4 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 avril 2019 portant exécution du décret du 28 février 2019 relatif au contrôle des législations et réglementations relatives à la reconversion et au recyclage professionnels ainsi qu'à l'instauration d'amendes administratives applicables en cas d'infraction à ces législations et réglementations ». Elle explique que, le 6 mai 2021, Monsieur R.D. a lui-même confirmé son souhait d'un retrait définitif de sa labellisation en ces termes « concernant le retrait de ma labellisation par contre, vous pouvez d'ores et déjà l'acter, ne souhaitant plus réaliser de mission dans ce cadre ».

Elle conclut que même en cas d'annulation de la décision attaquée, la partie requérante ne pourra plus prétendre à l'obtention du chèque qu'elle a demandé, pour une prestation qui serait effectuée par la société Provox. Il s'agit, selon elle, du seul effet d'un arrêt d'annulation susceptible de modifier favorablement la situation de la partie requérante.

Elle rappelle que rien n'empêche la partie requérante d'introduire sa demande de chèque en étant accompagnée d'un prestataire dûment labellisé.

Se référant à la jurisprudence en matière d'intérêt au recours, elle conclut que « le recours en annulation doit être déclaré irrecevable, vu l'absence de persistance d'un intérêt direct et personnel de la requérante à l'annulation de l'acte attaqué ».

IV.2. Le dernier mémoire de la partie requérante

La partie requérante fait valoir qu'un intérêt moral peut suffire à l'appui de la demande d'annulation d'un acte administratif, à la condition que l'annulation procure un avantage certain au requérant et non une satisfaction purement symbolique. Selon elle, « un acte dont la motivation est susceptible de nuire à la réputation ou à l'honneur du requérant suffit à lui conférer un intérêt (moral) à voir cet acte disparaître de l'ordonnancement juridique ».

Elle indique qu'« en l'espèce, l'acte attaqué s'inscrit dans un prétendu “contexte frauduleux” évoqué à plusieurs reprises par la partie adverse dans son dernier mémoire » et que « l'acte attaqué reproche à Provox – et, en conséquence, à la requérante – un comportement frauduleux fondé sur des soupçons insuffisamment justifiés et vivement contestés dans le cadre de la présente procédure ». Selon elle, en l'associant à un manque d'indépendance qui s'inscrirait dans un contexte de fraude plus large, l'acte attaqué est susceptible de porter atteinte à sa réputation. Elle considère que cette circonstance justifie qu'elle conserve un intérêt moral à voir l'acte attaqué disparaître de l'ordonnancement juridique.

Elle précise qu'elle se réserve le droit d'introduire une demande en indemnité réparatrice avant la clôture des débats, « suivant les conditions dégagées par l'assemblée générale du Conseil d'État dans ses deux arrêts prononcés le 21 juin 2018 ».

IV.3. Examen

Conformément à l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, un recours en annulation au sens de l'article 14, § 1^{er}, de ces lois peut être porté devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt. Une partie requérante dispose de cet intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : tout d'abord, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et léser un intérêt légitime ; ensuite, l'annulation de cet acte qui interviendra éventuellement, doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il.

En l'espèce, l'intérêt au recours de la partie requérante n'était initialement ni contesté ni contestable. L'échéance de la labellisation du prestataire de service associé à la demande d'aide qui a donné lieu à la décision attaquée, intervenue en cours d'instance, impose toutefois d'examiner le caractère actuel de cet intérêt.

La partie requérante ne conteste pas que cette circonstance la prive de la possibilité d'obtenir une décision favorable en cas d'annulation et de réfection de l'acte attaqué. Elle fait toutefois valoir, d'une part, son intérêt moral à l'annulation et, d'autre part, son intérêt à obtenir un constat d'illégalité en vue d'une demande d'indemnité réparatrice, entretemps effectivement introduite.

En ce qui concerne l'intérêt moral à l'annulation, le contentieux soumis au Conseil d'État est objectif et ne vise pas à préciser les droits d'une partie requérante mais bien à déterminer si la décision attaquée est intervenue correctement, c'est-à-dire de la manière prescrite par les lois et règlements, et à éliminer, de l'ordre juridique, les décisions qui sont considérées comme irrégulières. L'existence d'un intérêt moral ne peut, dès lors, être admis que s'il est lié à l'acte attaqué et si la partie requérante bénéficie ainsi directement de la suppression de cet acte de l'ordre juridique. Il ne s'agit, en revanche, que d'un intérêt indirect si l'intérêt moral consiste uniquement à entendre dire que cette partie a raison.

En l'espèce l'acte attaqué ne porte pas d'appréciation négative à l'égard de la partie requérante, mais constate l'existence de « liens » – au demeurant non contestés – entre elle et le prestataire de service. L'annonce d'« une démarche plus

globale de suspension de la labellisation [du prestataire de service] et de récupération d'aides indûment perçues pour d'autres prestations » n'est pas, en soi, de nature à porter atteinte à la réputation de la partie requérante, d'autant qu'aucune publicité n'est donnée par la partie adverse à l'acte attaqué.

L'atteinte à la réputation ou à l'honneur de la partie requérante n'est pas établie et ne suffit dès lors pas à lui conférer un intérêt moral suffisant à voir cet acte disparaître de l'ordonnancement juridique.

En ce qui concerne l'intérêt à obtenir un constat d'illégalité, l'assemblée générale de la section du contentieux administratif a rappelé, par son arrêt n° 244.015 du 22 mars 2019, que l'intérêt au recours devait exister non seulement au moment de l'introduction du recours mais également perdurer jusqu'à la clôture des débats. Elle juge, à cet égard, que l'introduction de la demande d'indemnité réparatrice au cours de la procédure d'annulation ne peut pas empêcher le rejet de la requête en annulation par le Conseil d'État si la partie requérante a effectivement perdu, en cours d'instance, son intérêt à l'annulation qu'elle poursuivait. Cependant, par le même arrêt n° 244.015, l'assemblée générale de la section du contentieux administratif a jugé que l'introduction de la demande d'indemnité réparatrice entraîne, le cas échéant, pour le Conseil d'État – si tant est que le recours en annulation était initialement recevable et que la perte de l'intérêt ne résulte pas d'un acte que la partie requérante aurait elle-même accompli ou négligé d'accomplir et qui puisse lui être personnellement reproché – l'obligation d'examiner les moyens et de constater éventuellement l'illégalité de la décision attaquée pour autant que cela soit nécessaire pour statuer sur la demande d'indemnité réparatrice. Ainsi, au point 16 de l'arrêt, l'assemblée générale affirme qu'une partie requérante, dont l'intérêt à la procédure a évolué, en l'absence de tout manquement de sa part, d'un intérêt à l'annulation au seul intérêt visant à entendre déclarer illégale la décision attaquée en vue d'obtenir une indemnité, peut, par la voie de l'article 11*bis* des lois coordonnées sur le Conseil d'État, obtenir de ce dernier qu'il procède néanmoins à une appréciation des moyens qu'elle invoquait dans le cadre de son recours en annulation.

En l'espèce, l'intérêt de la partie requérante a évolué en cours d'instance, en l'absence de tout manquement de sa part et une demande d'indemnité réparatrice a effectivement été introduite le 27 juillet 2022.

Il en résulte que la partie requérante a intérêt à entendre déclarer illégale la décision attaquée.

V. Moyen unique

V.1. Thèses des parties

V.1.1. La requête

La partie requérante soulève un moyen unique pris de la violation des articles 15 à 23 de l'arrêté du 23 février 2017, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe de motivation matérielle et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Ce moyen est divisé en deux branches.

Dans la première branche, elle fait valoir que la partie adverse n'a pas statué dans les cinq jours ouvrés sur la recevabilité de la demande d'aide, conformément à l'article 18, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du 23 février 2017, de sorte que le dossier de demande est réputé recevable conformément à l'article 18, alinéa 3, de ce même arrêté. Selon elle, l'acte attaqué est mal libellé et la partie adverse a, en réalité, refusé la demande d'aide au sens de l'article 18, alinéa 6, de cet arrêté. Elle ajoute que la justification donnée, quant aux liens entre la requérante et Provox, ne s'attache à aucun des six motifs prévus par cet article 18, alinéa 6. En conséquence, selon elle, l'acte attaqué méconnaît l'article 18 de l'arrêté du 23 février 2017.

Dans la deuxième branche, elle considère que la partie adverse n'étaye pas sa décision ni en droit ni en fait, ce qui est contraire à l'obligation de motivation formelle des actes administratifs. Elle indique ignorer tant les liens dont la partie adverse se prévaut pour refuser sa demande que la base juridique sur laquelle la partie adverse se fonde pour apprécier ce manque d'indépendance, ainsi que les dispositions légales, réglementaires et contractuelles que la partie requérante et Provox auraient méconnues. Elle estime que l'acte attaqué ne permet pas de comprendre à suffisance le raisonnement de la partie adverse.

V.1.2. Le mémoire en réponse

Sur la première branche, la partie adverse souligne que l'article 18 de l'arrêté du 23 février 2017 permet à l'administration de suspendre la demande d'aide, lorsque la demande n'est pas recevable, afin que le prestataire de services puisse compléter cette demande et la soumettre à un nouvel examen de recevabilité. Elle souligne que, lors de chaque soumission à un nouvel examen de recevabilité, un

nouveau délai de cinq jours ouvrés s'ouvre à l'administration pour décider si la demande est ou non recevable, et, le cas échéant, pour suspendre à nouveau celle-ci. Elle souligne que l'administration a suspendu à cinq reprises la demande d'aide afin d'obtenir des renseignements complémentaires et que chaque réception d'informations complémentaires ouvre un nouvel examen de recevabilité du dossier de demande dans les cinq jours ouvrés. Elle explique qu'elle a finalement conclu à la non-recevabilité du dossier, mais qu'il ne s'agit pas d'un refus comme l'entend la partie requérante. Elle ajoute que les demandes d'informations complémentaires étaient chaque fois communiquées au prestataire et au bénéficiaire, c'est-à-dire à la partie requérante, qui n'a toutefois pas répondu à ces demandes. Elle ajoute qu'en cas de dépassement du délai de cinq jours ouvrés prévu par l'article 18, alinéa 3, de l'arrêté du 23 février 2017, il y a un traitement automatique de validation par défaut sur la plateforme web et qu'il est donc impossible de ne pas statuer dans les cinq jours ouvrés. Elle estime qu'à supposer que la demande ait été réputée recevable, le refus repose sur un motif valable. Elle souligne que l'article 18, alinéa 6, de l'arrêté précité n'exclut pas que d'autres motifs que ceux listés soient admissibles, en fait et en droit, la disposition n'étant pas limitative. Elle mentionne par exemple les dispositions en matière de labellisation du prestataire de service, ainsi que la Charte des prestataires que chaque prestataire doit signer et joindre à son dossier de candidature pour obtenir la labellisation. Elle mentionne encore l'article 9, alinéa 2, de l'arrêté ministériel du 4 avril 2019, mais aussi l'article 15, 2° du décret du 21 décembre 2016, comme lui permettant de refuser l'aide.

Sur la deuxième branche, la partie adverse explique les liens de parenté (mère et demi-frère) mais aussi d'alliance qui existent entre les personnes exerçant une fonction dans la gestion ou le contrôle du prestataire, Provox, et les personnes exerçant une fonction dans la gestion ou le contrôle de la partie requérante, le bénéficiaire. Elle rappelle les motifs de l'acte attaqué et ajoute que la question du traitement des conflits d'intérêts et de la garantie d'indépendance du prestataire de service avait été soulevée dans les échanges suivant les demandes d'informations complémentaires. Elle considère qu'aucune réponse transparente n'a été soumise par le prestataire de service, Provox, sur les liens familiaux existant entre les deux entités et que tout problème d'indépendance conduit à remettre en cause l'engagement d'un prestataire au regard de la Charte des prestataires qu'il a signée. Elle rappelle les termes de l'article 9, alinéa 2, de l'arrêté ministériel du 4 avril 2019, ainsi que de l'article 15, 2°, du décret du 21 décembre 2016. Elle ajoute que l'indication de démarches visant à la suspension de la labellisation et de récupération d'aides indûment perçues pour les prestations du prestataire doit permettre de comprendre qu'il est reproché au prestataire de service de ne plus correspondre aux conditions de la relation mise en place. Selon elle, les parties ne peuvent ignorer de quels liens il est question et il ne peut être question de lui imposer de produire les

motifs des motifs. Elle conteste par ailleurs l'intérêt de la partie requérante de soulever ce moyen. En ce qui concerne la motivation en droit, elle estime que le fondement juridique peut être déterminé aisément et avec certitude, de sorte qu'elle n'était pas tenue d'indiquer précisément les considérations juridiques qui fondent sa décision.

V.1.3. Le dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse conteste que l'irrecevabilité d'une demande de subvention ne puisse être liée qu'au caractère incomplet de la demande. Elle cite les alinéas 1^{er} et 4 de l'article 18, de l'arrêté du 23 février 2017 et indique que « si seuls des motifs de complétude du dossier permettaient ainsi de conclure à l'irrecevabilité, cette disposition aurait dû être libellée différemment, c'est-à-dire en n'utilisant pas le terme de la "recevabilité", mais bien celui de la "complétude" ».

Elle fait valoir qu'en l'espèce, des problèmes au niveau des conflits d'intérêt et de l'indépendance du prestataire ont été identifiés, que l'administration a suspendu la demande d'aide et a demandé des informations complémentaires, mais que ces informations n'ont pas permis de considérer que l'indépendance était garantie, ce qui a conduit à déclarer la demande d'aide irrecevable.

Elle considère donc qu'une demande de subvention est susceptible d'être déclarée irrecevable lorsque le prestataire labellisé ne répond pas aux conditions de la réglementation en termes d'indépendance. Elle se réfère notamment à l'article 9, alinéa 2, de l'arrêté ministériel du 4 avril 2019 portant exécution partielle, en matière de croissance et développement de l'entreprise, de l'arrêté du 23 février 2017. Cette disposition prévoit qu'« un prestataire de services ne peut pas réaliser une prestation visée par le présent arrêté pour une entreprise dans laquelle il est impliqué de quelque manière que ce soit dans la gestion ou le contrôle ». Elle estime que cette « implication » peut être familiale, parentale ou encore sentimentale et que la disposition ne se limite pas au cas où le prestataire détiendrait un poste directement dans des fonctions de gestion ou de contrôle.

Elle considère ensuite que la partie requérante est en mesure de comprendre les raisons factuelles précises ayant conduit à déclarer sa demande d'aide irrecevable.

D'une part, elle souligne que les questions d'indépendance et de conflit d'intérêt ont été expressément énoncées avant l'adoption de la décision, même si la nature précise des liens qui l'ont amenée à déclarer la demande irrecevable n'est pas mentionnée. Elle estime néanmoins que « la partie requérante et la société PROVOX

sont d'évidence au courant de la nature de ces liens et qu'[elles] n'en ont pas fait état ». Elle explicite la nature de ces liens. Elle rappelle qu'au moment où la décision est adoptée, elle vient d'identifier un contexte de fraude et doit diligenter un contrôle approfondi et minutieux de l'ensemble des dossiers impliquant le prestataire concerné et avertir les services de l'Inspection. Elle expose que « l'Inspection conclut à la récupération des aides versées pour les prestations effectuées par Monsieur [R.D.], ainsi qu'à la nécessité de ne pas accepter les nouvelles demandes et de ne pas valider certaines prestations ». Elle indique toutefois que les dossiers ont été clôturés sans qu'aucune procédure de récupération pour les dossiers liquidés puisse être entamée.

D'autre part, elle reproduit le motif déterminant de l'acte attaqué et en déduit que « la partie requérante sait, à ce moment-là, que le prestataire labellisé se trouve dans une situation où une suspension de sa labellisation est sur le point d'être entamée, ainsi qu'une récupération d'aides indûment perçues ». Selon elle, ce motif permet de comprendre que le prestataire ne répond vraisemblablement plus aux conditions de la relation mise en place ou, en tout cas, qu'une procédure administrative est nécessaire pour faire le point sur le respect de son engagement à être indépendant et que, dans l'attente, il ne peut être fait droit à de nouvelles demandes d'aides avec ce prestataire.

V.2. Examen de la première branche du moyen

Les modalités de traitement des demandes d'aides sont définies comme il suit par l'arrêté du 23 février 2017 (dans sa version applicable au moment de l'adoption de l'acte attaqué) :

« Art. 15. Le porteur de projet, l'entreprise ou, le cas échéant, le prestataire de services au nom et pour le compte du porteur de projet ou de l'entreprise, dépose la demande d'aide via la plate-forme Web dédiée au portefeuille d'aides.

Art. 16. § 1^{er}. Avant toute demande d'aide, le porteur de projet ou l'entreprise sélectionne le prestataire avec lequel la prestation sera réalisée.

Le porteur de projet ou l'entreprise établit ensuite une convention de prestation avec un prestataire de services pour le service sollicité et signe une demande de chèque.

La convention est établie avant le début des prestations visées.

Le prestataire de services vérifie, lors de la signature de la convention, que la demande d'aide est conforme au décret du 21 décembre 2016, au présent arrêté et aux arrêtés d'exécution et, dans les cas visés par le ministre, le ministre de l'Énergie ou le ministre de la Formation, chacun pour ce qui le concerne, transmet le projet de convention à l'Administration concernée pour validation préalable avant son introduction sur la plate-forme Web.

§ 2. La convention visée au paragraphe 1^{er} contient au moins les informations suivantes :

[...].

Art. 17. Le porteur de projet, l'entreprise ou, le cas échéant, le prestataire de services au nom et pour le compte du porteur de projet ou de l'entreprise, introduit ensuite sa demande d'aide via la plate-forme Web dédiée au portefeuille d'aides avant le début de l'exécution des services.

La demande d'aide peut être soumise via la plate-forme Web uniquement si le dossier de demande est complet.

Un accusé de réception du dossier validé est envoyé au porteur de projet ou à l'entreprise ainsi qu'au prestataire de services concerné.

Art. 18. L'Administration vérifie la recevabilité de la demande de subvention dans un délai maximum de cinq jours ouvrés à dater de la soumission du dossier.

On entend par jour ouvré tous les jours de la semaine à l'exception du samedi, du dimanche et des jours fériés.

À défaut de réponse dans le délai fixé, le dossier est réputé recevable.

Lorsque le dossier n'est pas recevable, l'Administration suspend la demande d'aide et informe le porteur de projet, l'entreprise et le prestataire de services, ce dernier pouvant compléter sa demande d'aide et la soumettre à un nouvel examen de recevabilité.

Si le dossier n'est pas complété et soumis à un nouvel examen de recevabilité dans un délai d'un mois à dater de la date de suspension, la demande d'aide est définitivement annulée.

L'Administration refuse un dossier si :

- 1° les prestations couvrent des coûts non admissibles ;
- 2° le porteur de projet ou l'entreprise ne répond pas à la définition qui en est donnée ;
- 3° le prestataire de services sélectionné pour réaliser la prestation de services souhaitée n'est pas labellisé ou agréé pour ce type de service ;
- 4° le montant annuel maximum des subventions octroyées par année ou les montants maximum des subventions, réparti par pilier du portefeuille électronique d'une entreprise, sont atteints ;
- 5° le seuil des aides de minimis est atteint ;
- 6° si le projet n'est pas de nature à apporter une plus-value pour l'économie wallonne.

Art. 19. Si la demande répond aux conditions fixées, le porteur de projet ou l'entreprise et le prestataire de services concerné sont informés électroniquement que l'aide est accordée à la condition que le porteur de projet ou l'entreprise effectue un paiement auprès de l'émetteur, selon les modalités qui lui sont communiquées, sa part pour la couverture des services visés par l'aide, si une telle part est prévue.

Le paiement visé à l'alinéa 1^{er} a lieu au plus tard dans les trente jours de la recevabilité du dossier.

À défaut, la demande de subvention est annulée.

Une fois le paiement reçu, le porteur de projet, l'entreprise et le prestataire de services sont informés du paiement et un chèque électronique équivalent au

montant total de l'aide est placé dans le portefeuille électronique du porteur de projet ou de l'entreprise et le prestataire de services est informé.

Le chèque électronique peut couvrir les prestations réalisées à partir de la date de paiement de la quote-part du bénéficiaire qui constitue la date de départ du délai dans lequel la prestation doit être réalisée.

Art. 20. § 1^{er}. Le cas échéant, au plus tard un mois avant le terme dans lequel la prestation doit être réalisée, le porteur de projet, l'entreprise et le prestataire de services sont informés électroniquement du délai dans lequel la prestation doit être terminée.

À la fin de la prestation, le prestataire de services transmet, via la plate-forme Web dédiée au portefeuille d'aides sa facture, qui contient :

[...].

§ 2. Le porteur de projet ou l'entreprise valide la facture et le rapport d'exécution du prestataire de services via la plate-forme Web dédiée au portefeuille d'aides dans les quinze jours.

À défaut, la facture et le rapport d'exécution sont réputés validés.

§ 3. L'Administration vérifie la recevabilité de la demande de paiement dans un délai maximum de quinze jours ouvrés.

À défaut de validation dans le délai fixé, le dossier est réputé recevable.

Lorsque la demande de paiement n'est pas recevable, l'Administration suspend le paiement et informe le porteur de projet, l'entreprise et le prestataire de services, ce dernier pouvant compléter sa demande de paiement et la soumettre à un nouvel examen de recevabilité.

Si le dossier n'est pas complété et soumis à un nouvel examen de recevabilité dans les deux mois à dater de la date de suspension, la demande d'aide est définitivement annulée.

Un rappel est envoyé au porteur de projet, à l'entreprise et au prestataire de services quinze jours avant la fin du délai des deux mois.

Le paiement d'un dossier peut être suspendu si :

- 1° le porteur de projet, l'entreprise ou le prestataire de services a été exclu du portefeuille électronique pendant la durée de l'exclusion et à la condition qu'ils soient ensuite réintégrés dans le portefeuille ;
- 2° si le porteur de projet, l'entreprise ou le prestataire de services est débiteur de montants exigibles par la Région wallonne, tant que ces montants n'ont pas été payés.

L'Administration refuse le paiement d'un dossier si :

- 1° les prestations réalisées ne correspondent pas à celles visées dans le dossier de demande, le cas échéant, malgré les informations complémentaires fournies ;
- 2° le porteur de projet, l'entreprise ou le prestataire de services a été exclu du portefeuille électronique et n'est pas réintégré dans le portefeuille ;
- 3° les prestations ont été réalisées au-delà de la durée dans laquelle la prestation de services doit être réalisée ;
- 4° le seuil des aides de minimis est atteint ;
- 5° l'entreprise a délocalisé ou a entamé des démarches en vue de procéder à une délocalisation partielle ou totale de son activité vers l'étranger entraînant une réduction ou cessation d'activités en Région wallonne.

§ 4. Les factures hors TVA sont payées uniquement via le portefeuille électronique.

L'Administration sollicite auprès de l'émetteur le paiement sur le compte bancaire du prestataire de services des chèques électroniques validés.

L'émetteur paie le prestataire de services dans les quinze jours maximum après la validation du paiement par l'Administration.

[...] ».

Dans un premier grief, la partie requérante entend démontrer que la partie adverse a statué au-delà du délai de cinq jours ouvrés visés à l'article 18, alinéa 1^{er}, précité, et que sa demande était donc recevable en vertu de l'alinéa 3 de ce même article. Dans un second grief, elle fait valoir qu'en conséquence du dépassement de ce délai, sa demande ne pouvait plus être déclarée irrecevable et que le rejet de sa demande ne pouvait être motivée que par un refus, au sens de l'article 18, alinéa 6.

Il résulte des dispositions précitées de l'arrêté du 23 février 2017 que le caractère complet du dossier est examiné sur la base de l'article 17 précité et que, si le dossier de demande est complet, un « accusé de réception du dossier validé » est envoyé au porteur de projet ou à l'entreprise ainsi qu'au prestataire de services concerné.

L'article 18 précité concerne l'examen de la « recevabilité » d'une demande validée. À cet égard, l'alinéa 6 définit, de manière exhaustive, les causes de « refus » du dossier. Bien que cette terminologie ne soit pas usuelle, il se confirme, à la lecture des alinéas 1^{er} et 2 de l'article 19, qu'un dossier qui ne fait pas l'objet d'une cause de « refus » visée à l'article 18, alinéa 6, est considéré comme « recevable ». L'article 19, alinéa 1^{er}, dispose en effet que « si la demande répond aux conditions fixées, le porteur de projet ou l'entreprise et le prestataire de services concerné sont informés électroniquement que l'aide est accordée à la condition que le porteur de projet ou l'entreprise effectue un paiement auprès de l'émetteur, selon les modalités qui lui sont communiquées, sa part pour la couverture des services visés par l'aide, si une telle part est prévue » et l'alinéa 2 que « le paiement visé à l'alinéa 1^{er} a lieu au plus tard dans les trente jours de la recevabilité du dossier ».

L'alinéa 1^{er} de l'article 18 impose à l'administration d'examiner la recevabilité de la demande de subvention dans un délai de cinq jours ouvrés. L'alinéa 4 lui permet cependant de suspendre la demande, afin de demander des compléments d'information, lorsque le dossier est irrecevable.

Parmi les causes de refus, justifiant que la demande soit considérée comme irrecevable, figure le constat que « le prestataire de services sélectionné pour réaliser la prestation de services souhaitée n'est pas labellisé ou agréé pour ce type de service ».

À la fin de la prestation, conformément à l'article 20, le prestataire de services transmet sa facture et l'administration vérifie la recevabilité de la demande de paiement. Il est notamment prévu que le paiement d'un dossier peut être suspendu si « le porteur de projet, l'entreprise ou le prestataire de services a été exclu du portefeuille électronique pendant la durée de l'exclusion et à la condition qu'ils soient ensuite réintégrés dans le portefeuille » et que le paiement est refusé si « le porteur de projet, l'entreprise ou le prestataire de services a été exclu du portefeuille électronique et n'est pas réintégré dans le portefeuille ».

En l'espèce, l'administration a suspendu la demande d'aide à cinq reprises. Il ressort des échanges qui ont eu lieu entre l'administration de la partie adverse et le représentant du prestataire de service, que les demandes d'informations complémentaires ont toutes été introduites dans un délai de cinq jours ouvrés à compter soit du dépôt initial du dossier, soit de la communication des informations complémentaires.

Rien n'interdit à l'administration de suspendre à plusieurs reprises la demande d'aide, en vue d'obtenir des informations complémentaires et d'entamer une nouvelle vérification de sa recevabilité.

En ce qu'elle porte sur la violation du délai de cinq jours ouvrés laissé à l'administration pour se prononcer sur la recevabilité du dossier de demande, la première branche du moyen n'est pas fondée.

Quant au second grief, il résulte de ce qui précède que la partie adverse devait examiner la « recevabilité » de la demande à l'aune des six motifs de « refus » énoncés à l'article 18. La formulation de cette disposition confère à l'énumération de ces motifs un caractère exhaustif.

En l'espèce, la demande a été déclarée irrecevable pour le motif suivant :

« Nous avons établi des liens entre le prestataire et le bénéficiaire qui ne permettent pas de garantir l'indépendance de ce dernier. Une démarche plus globale de suspension de la labellisation et de récupération d'aides indûment perçues pour d'autres prestations va être entamée par nos services ».

Cette motivation ne correspond à aucun des six motifs de refus énoncés à l'article 18, alinéa 6, de l'arrêté précité. Si, à la fin des prestations, la demande de paiement peut être suspendue ou refusée en application de l'article 20 précité, dans l'hypothèse où le prestataire de services a été exclu – temporairement ou définitivement, selon le cas – du portefeuille électronique, l'article 18 ne permet pas de déclarer une demande irrecevable au motif qu'« une démarche plus globale de suspension de la labellisation [...] va être entamée » ou que, selon les termes du dernier mémoire de la partie adverse « le prestataire labellisé se trouve dans une situation où une suspension de sa labellisation est sur le point d'être entamée ».

En déclarant la demande d'aide irrecevable, au motif que le prestataire de service risquait ou était sur le point de perdre sa labellisation, la partie adverse a commis une erreur de droit. Le deuxième grief de la première branche est fondé.

Il n'y a pas lieu d'examiner la seconde branche du moyen.

VI. Indemnité réparatrice

Dès lors qu'une illégalité a été constatée et qu'une demande d'indemnité réparatrice a été introduite postérieurement à la requête en annulation, il y a lieu de rouvrir les débats sur cette demande et de procéder conformément à l'article 25/3, § 4, du règlement général de procédure.

VII. Indemnité de procédure

Dans sa requête en annulation, la partie requérante sollicite une indemnité de procédure « liquidée au montant de base (700 euros) », à la charge de la partie adverse. Il y a lieu de faire droit à sa demande, tout en indexant ce montant conformément à l'arrêté ministériel du 22 juin 2022 relatif à l'indexation de l'indemnité de procédure visée à l'article 67 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État.

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

Article 1^{er}.

La décision prise le 24 février 2021 par le Service public de Wallonie, Économie, Emploi, Recherche considérant “comme non recevable” la demande de chèques “accompagnement croissance et développement d’entreprise” (dossier n° 5148902934) introduite par la société à responsabilité limitée Solfin Consulting est illégale.

Article 2.

Les débats sont rouverts en ce qui concerne la demande d’indemnité réparatrice.

La procédure est poursuivie conformément à l’article 25/3, § 4, du règlement général de procédure.

Article 3.

La partie adverse supporte les dépens relatifs à la requête en annulation, 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.

Article 4.

Les dépens relatifs à la demande d’indemnité réparatrice sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le 20 mars 2023, par :

Anne-Françoise Bolly,
Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Frédéric Quintin,

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

Le Greffier,

La Présidente,

Frédéric Quintin

Anne-Françoise Bolly