CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 260.558 du 2 septembre 2024

A. 230.838/XV-4436

En cause : **la société anonyme KEYROCK**,
ayant élu domicile chez
M^es Pierre DE BANDT
et Tatiana GHYSELS, avocats,
avenue de l'Yser, 19
1040 Bruxelles,

contre :

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

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 1^er mai 2020, la partie requérante demande l'annulation de « la décision de la Secrétaire d'État à la Transition économique et à la Recherche scientifique du 27 février 2020 au sujet de la demande de financement [qu'elle a] introduite pour le développement d'un software de market-making basé sur un algorithme de trading à haute fréquence auto-apprenant et automatiquement adaptable ».

II. Procédure

Par un arrêt n° 256.948 du 27 juin 2023, le Conseil d'État a rouvert les débats, a chargé le membre de l'auditorat désigné par M. l'auditeur général adjoint de poursuivre l'instruction du recours et a réservé les dépens (ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.256.948). L'arrêt a été notifié aux parties.

M. Constantin Nikis, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport complémentaire sur la base de l'article 13 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

La partie adverse a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 25 mars 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 23 avril 2024.

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

M^e^ Tatiana Ghysels, avocate, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ François Lambert, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Constantin Nikis, premier auditeur, a été entendu en son avis contraire.

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

III. Faits

Les faits utiles à l'examen de l'affaire ont été exposés dans l'arrêt n° 256.948, précité, auquel il convient de se référer.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

IV.1.1. La requête

La partie requérante prend un premier moyen, de la « violation de l'obligation de motivation matérielle (première branche), [de la] violation de l'article 14, § 8, 4^e^ tiret, de l'ordonnance [du 27 juillet 2017 visant à promouvoir la recherche, le développement et l'innovation par l'octroi d'aides affectées à des finalités économiques en faveur des entreprises et des organismes de recherches assimilés à des entreprises] (deuxième branche) et [de la] violation des principes de

bonne administration, notamment des devoirs de prudence et de minutie (troisième branche) ».

Dans une première branche, elle allègue que l'acte attaqué viole l'obligation de motivation matérielle, en ce que la partie adverse a commis une erreur manifeste dans l'appréciation des faits de la demande.

Elle rappelle l'exigence de motivation matérielle en fait et en droit de tout acte administratif et expose que le contrôle du Conseil d'État est limité à l'erreur manifeste d'appréciation. Elle fait toutefois valoir que le contrôle du juge sur un pouvoir d'appréciation discrétionnaire doit être plus poussé, lorsque ce pouvoir a trait à une appréciation « technique », comme en l'espèce, que lorsqu'il s'agit d'apprécier des choix d'ordre « politique ».

Dans le cas d'espèce, elle revient d'abord sur les motifs de l'acte attaqué, et, en particulier, sur les trois arguments qui, selon elle, ont justifié la décision prise, à savoir : « la fourniture de services de liquidités pour des opérations de trading réalisés sur les marchés virtuels ne constitue pas un projet dont les résultats peuvent être valorisés positivement du point de vue de l'intérêt général » ; « le projet apparaît de nature à encourager des comportements spéculatifs des investisseurs sur des marchés virtuels peu ou pas réglementés » ; « la mise en place d'un service de tenue des marchés financiers digitaux – sous la forme d'un ou de softwares – pourrait contribuer à l'apparition de nouveaux risques et à leur dissémination dans le système financier. […] De multiples risques pour la stabilité financière pourraient augmenter, au travers notamment de la vente abusive (les investisseurs peuvent avoir une compréhension limitée des risques auxquels ils sont exposés), de la création de décalages de liquidités entre le jeton numérique et l'actif sous-jacent, du recours à l'arbitrage réglementaire, de l'absence de responsabilités clairement établies entre les développeurs de logiciels, les opérateurs de système et les utilisateurs, de la survenance des cyberattaques et de l'augmentation des risques spécifiques d'endettement ». Elle ajoute que la décision attaquée précise qu'« au-delà de l'engagement d'un analyste, les perspectives de création d'emplois apparaissent principalement liées au développement global des activités de la SA Keyrock plutôt qu'au projet de recherche spécifiquement » et considère que « ces perspectives de création d'emplois ne sont pas de nature à contrebalancer l'incidence globalement négative pour la Région de Bruxelles-Capitale de la valorisation du projet ».

Elle affirme que ces motifs révèlent une erreur manifeste quant aux faits et aux motifs qui sous-tendent l'acte attaqué et elle les examine successivement.

Premièrement, quant au motif selon lequel son projet encouragerait la spéculation sur les marchés privés, elle répond que son projet vise précisément à augmenter la liquidité sur les marchés financiers, afin de réduire leur volatilité et le risque de manipulation de ceux-ci, de manière à décourager les comportements spéculatifs. Elle renvoie pour ce faire à des extraits de sa demande de financement, qu'elle cite.

Deuxièmement, quant au motif selon lequel son projet pourrait contribuer à l'apparition de nouveaux risques et à leur dissémination dans le système financier, ainsi que l'apparition de risques liés à l'amplification du phénomène de la tokenisation, elle observe que la croissance de la tokenisation est en cours, avec ou sans son concours. Or, selon elle, une titrisation abusive de tokens pourrait précisément entraîner un manque de liquidités, avec les conséquences déjà évoquées. Elle expose qu'elle tend à diminuer ces risques en créant des liquidités sur les plateformes d'échange et en augmentant l'accessibilité du marché pour tous types d'investisseurs. Elle renvoie, sur ce point, à des extraits de sa demande de financement.

Troisièmement, elle conteste l'affirmation selon laquelle les résultats de son projet ne pourraient pas être valorisés positivement du point de vue de l'intérêt général. Renvoyant à sa demande de financement, elle affirme que son projet est bénéfique pour l'ensemble des acteurs sur les marchés virtuels et rendra ses services de liquidité accessibles au plus grand nombre, au contraire des solutions de ses concurrents, qui sont souvent très chères et réservées à un public professionnel restreint. Elle ajoute encore qu'elle veut ce faisant résoudre ce problème de liquidité dans tous les marchés où la tokenisation pourra être mise en œuvre et que sa croissance dans le domaine de la blockchain est une occasion idéale pour la partie adverse de faire valoir le savoir-faire belge. Elle relève, enfin, que les motifs de l'acte attaqué seraient également, sur ce point, en contradiction avec la déclaration de politique générale du gouvernement, qui prévoirait que les domaines de la blockchain et de la fintech sont des domaines stratégiques.

Quatrièmement, quant au motif selon lequel les perspectives de création d'emplois ne contrebalancent pas l'incidence négative du projet, elle souligne que l'article 14, § 8, 4^{e} tiret, de l'ordonnance du 27 juillet 2017 visant à promouvoir la recherche, le développement et l'innovation par l'octroi d'aides affectées à des finalités économiques en faveur des entreprises et des organismes de recherche assimilés à des entreprises prévoit que les perspectives de valorisation des résultats du projet et l'impact de cette valorisation sont évalués en tenant compte de la création potentielle d'activités économiques, mais aussi de l'utilisation potentielle

des résultats de recherche au service de la société et du potentiel de sensibilisation du public bruxellois aux sciences et à l'innovation.

Elle relève quatre arguments à cet égard :

- Le projet répond, selon elle, au critère de création potentielle d'activité économique, parce que le développement du logiciel permettrait à l'entreprise d'asseoir sa position, d'étendre ses parts de marché et de participer à l'exposition du plein potentiel du marché. Elle prévoyait ainsi un chiffre d'affaires en Région bruxelloise de 10 millions d'euros en 2021 et souhaitait tripler son personnel en 2020.

- Les résultats de recherche seraient utilisés au service de la société par l'aide à la création de marchés virtuels plus sains, plus liquides et moins volatils, ce qui serait avantageux pour toutes les parties prenantes.

- Le projet participerait à la sensibilisation du public bruxellois aux sciences et à l'innovation dans la mesure où étant établie à Bruxelles, elle engagerait du personnel, réaliserait sa recherche et développement à Bruxelles et aurait fait l'objet de nombreux articles de presse.

- Le projet répondrait au critère général de création de valeur pour la Région de Bruxelles-Capitale pour les raisons évoquées ci-dessus et pour la possibilité qu'il offre de faire rayonner le savoir-faire belge en la matière.

Dans une deuxième branche, elle soutient que l'acte attaqué viole l'article 14, § 8, 4e tiret, de l'ordonnance du 27 juillet 2017, précitée, qui détermine les critères d'évaluation de l'opportunité d'octroi d'une aide en faveur du développement expérimental. Elle indique que cette disposition doit être lue conjointement avec l'article 17 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 février 2019 portant exécution de l'ordonnance du 27 juillet 2017, dont elle cite également la teneur. Elle expose qu'« en faisant une appréciation manifestement erronée des faits sous-tendant la décision attaquée, ainsi qu'il a été démontré en détail aux points 36 à 57 dans le cadre de la première branche du premier moyen, la partie adverse a également commis une erreur manifeste dans l'appréciation du critère d'évaluation relatif aux perspectives de valorisation et d'incidence de cette valorisation pour la Région et a, ainsi, violé l'article 14, § 8, 4e tiret, de l'ordonnance à finalité économique lu en combinaison avec l'article 17, § 2, de son arrêté d'exécution ».

Dans une troisième branche, elle affirme que les devoirs de prudence et de minutie n'ont pas été respectés.

Dans le cas d'espèce, elle estime que, vu l'erreur manifeste d'appréciation des faits sous-tendant l'acte attaqué, la partie adverse n'a nécessairement pas analysé le dossier de la partie requérante avec suffisamment de minutie et de prudence. Elle expose ainsi que son dossier de demande faisait 89 pages, et qu'un examen attentif de celui-ci permet de contredire l'ensemble des griefs de la partie adverse qui justifient sa décision. Elle relève, de plus, que la partie adverse a refusé sa proposition de fournir des renseignements complémentaires si cela s'avérait nécessaire. Or, une telle proposition aurait permis d'éviter une mauvaise appréciation du dossier, en particulier eu égard à la technicité de la matière. Enfin, la partie requérante insiste sur son étonnement quant à la position de la partie adverse, qui serait en contraste avec la déclaration de politique générale du Gouvernement bruxellois du 18 juillet 2019, selon laquelle les domaines de la blockchain et de la fintech sont très stratégiques et actuels.

Elle conclut en rappelant, quant à l'ensemble des branches, que dans une matière aussi complexe et technique que les aides d'État, « […] le pouvoir d'appréciation des autorités publiques est plus limité que dans d'autres matières ou les choix politiques (d'opportunité) doivent être posés. Par conséquent, le contrôle exercé par [le Conseil d'État] doit être plus poussé que lorsque l'administration adopte des décisions basées sur des considérations de pure opportunité ».

IV.1.2. Le mémoire en réplique

La partie requérante formule quelques observations liminaires communes aux deux moyens. Elle soutient que la partie adverse tente, *a posteriori*, de suppléer le caractère vague, imprécis et inexact des motifs de l'acte attaqué en développant en longueur, dans le mémoire en réponse, pourquoi cette dernière ne souhaite pas soutenir la spéculation, la tokenisation et le développement des marchés virtuels. Elle réplique que le développement des marchés virtuels et de la tokenisation est en cours, que la partie adverse le veuille ou non et que son projet vise justement à réduire les risques engendrés par ces développements. Elle estime donc que la partie adverse confond le développement de pratiques financières et les outils pour les réguler. À cet égard, elle souligne une récente proposition de règlement européen sur les marchés de cryptoactifs, dont il ressort que l'Union européenne souhaite encourager le développement des marchés virtuels de cryptoactifs, tout en encadrant les risques.

Quant à la première branche, elle répond aux arguments point par point.

Au sujet de l'étendue du pouvoir d'appréciation dont jouit la partie adverse pour octroyer ou refuser les subsides sollicités, elle réplique que l'obligation de motivation matérielle impose que chaque décision administrative repose sur des motifs de droit et de fait exacts, pertinents et admissibles. Dans ce cadre, elle estime qu'il ne serait pas admissible que les motifs sous-tendant la décision soient développés *a posteriori* dans le mémoire en réponse. Elle souligne que les éléments présents dans l'acte attaqué sont vagues, de telle sorte que les motifs sous-tendant la décision attaquée ne ressortent pas de son contenu. Elle rappelle que, selon une jurisprudence constante, le pouvoir discrétionnaire ne s'exerce valablement que si l'administration a pu se faire une représentation exacte des faits. Or, cela ne serait pas le cas, ainsi qu'elle l'aurait exposé par voie de requête et dans la suite du mémoire en réplique. Selon elle, la partie adverse ne démontre pas que la technicité du projet, son caractère sensible politiquement, l'absence de cadre législatif et son coût élevé seraient de nature à influer sur l'étendue de sa marge d'appréciation. Au contraire, elle estime que cette marge d'appréciation est plus restreinte quand il s'agit de questions techniques, comme l'octroi de subsides, que lorsqu'il s'agit de questions politiques, comme la définition d'orientations politiques. Elle cite, à cet égard, les conclusions de l'avocat général Léger précédant un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne. Enfin, elle ajoute qu'il ressort de la déclaration de politique générale de 2019 et du plan régional pour l'innovation de la partie adverse que le développement de l'économie numérique est l'un de ses principaux objectifs.

Au sujet des perspectives de valorisation des résultats du projet du point de vue de l'intérêt général, elle soutient que les allégations de la partie adverse sont inexactes. Elle estime avoir suffisamment démontré, dans son formulaire de demande de financement, que son software créera de l'activité économique, sera bénéfique à la société et aura le potentiel de sensibiliser le public bruxellois. Selon elle, l'acte attaqué ne permet pas de faire ressortir les motifs sur lesquels il se fonde pour conclure que les résultats du projet ne pouvaient être valorisés positivement du point de vue de l'intérêt général. Elle relève que, selon la partie adverse, d'autres critères que les perspectives d'emploi auraient permis de fonder l'acte attaqué. Elle réplique que rien dans l'acte attaqué ne viendrait confirmer ces allégations. Elle objecte que la partie adverse aurait alors méconnu les faits décrits dans le formulaire de demande de financement, en décidant que les résultats ne pouvaient être valorisés positivement ou compenser les risques du projet. Elle affirme que son projet bénéficiera à un nombre important d'entreprises bruxelloises. Elle estime qu'il ne lui appartient pas de prouver que les perspectives de valorisation du projet seraient substantielles et de nature à contrebalancer les prétendus risques, puisqu'il n'en

engendrerait aucun. Elle répète enfin que son projet répond à tous les sous-critères de valorisation énumérés à l'article 17, § 2, de l'arrêté du 21 février 2019.

Quant à la création potentielle d'activité économique, elle renvoie à sa requête en annulation et ajoute que son projet contribuera certes à son propre développement, mais aussi à la création d'activités économiques en Région de Bruxelles-Capitale, car il faut tenir compte de la création indirecte d'activité économique engendrée par un software de market-making, qui rendra les marchés virtuels plus liquides et plus sûrs, et donc, plus accessibles aux entreprises qui souhaitent titriser leurs actifs. De plus, selon elle, la position d'une telle startup sur un marché jeune et dynamique contribue à augmenter l'intérêt des Bruxellois en la matière, qui se formeront et trouveront un emploi dans ce domaine en plus grand nombre.

Quant à l'utilisation potentielle des résultats de la recherche au service de la société, elle conteste que la démocratisation de l'accès aux marchés virtuels ne serait pas à l'avantage du public bruxellois. Selon elle, ceci témoigne d'une mauvaise compréhension de sa demande par la partie adverse. En particulier, la partie adverse allègue que le projet litigieux ne bénéficierait qu'à certains acteurs particuliers (traders, investisseurs, distributeurs et bourses d'échange). Elle affirme que si, certes, son software ne s'adresse pas directement aux particuliers ou investisseurs non professionnels, rien n'exclut que ses résultats ne puissent être utilisés au bénéfice de la société dans son ensemble. Elle souligne que son projet souhaite rendre accessibles ses services de liquidité au plus grand nombre de marchés, diminuer les risques de participation, les coûts de transaction, et qu'il ne s'adresse pas qu'aux professionnels privilégiés mais à toutes les entreprises bruxelloises. Elle insiste sur l'accent mis, dans son programme, sur la transparence dans son fonctionnement, et sur son offre de conseils basés sur son expertise afin d'aider à la prise de décision. Elle conclut en rappelant que la diminution de la volatilité des marchés est nécessairement bénéfique et avantageuse pour les investisseurs particuliers.

Quant au potentiel de sensibilisation du public bruxellois aux sciences et à l'innovation, elle renvoie, pour l'essentiel, à sa requête. Elle répète cependant que sa position stratégique sur un marché mondial, dynamique, jeune et prometteur contribuera à augmenter l'intérêt des Bruxellois pour l'innovation et le numérique, que ceux-ci se formeront et trouveront un emploi dans ce domaine en plus grand nombre. De même, elle fait valoir que sa récente levée de fonds lui a permis de faire l'objet d'une couverture médiatique et de communiquer sur son activité.

Quant à la création de valeur pour la Région de Bruxelles-Capitale, s'agissant, selon elle, d'un critère général englobant les précédents, elle renvoie aux développements y relatifs.

Au sujet de l'encouragement des comportements spéculatifs, elle rappelle tout d'abord que, dans sa requête, elle a énuméré les éléments issus de son formulaire de demande d'aide qui mettent en évidence l'objectif de son software, soit rendre les marchés virtuels moins volatiles et manipulables et donc décourager les comportements spéculatifs. Elle définit la spéculation comme « la volonté de bénéficier à très court terme des variations de prix d'un actif, sans aucun intérêt pour l'actif lui-même ». Selon elle, l'augmentation de la liquidité des marchés diminue en effet l'intérêt de la spéculation car les marchés peu liquides sont plus volatiles. Elle répète que son projet n'a pas vocation à encourager la spéculation sur les marchés virtuels mais, au contraire, à augmenter la transparence de ces marchés et garantir l'égalité d'accès entre investisseurs, ce qui permet de décourager les comportements spéculatifs. Elle estime que l'argument selon lequel, même si le projet était de nature à calibrer davantage les marchés virtuels, il risquerait d'être utilisé par les acteurs de ces marchés à des fins spéculatives est dépourvu de pertinence.

Au sujet de l'apparition de nouveaux risques et de leur dissémination dans le système financier, elle renvoie pour l'essentiel à sa requête. Elle soutient que son projet n'encourage pas la tokenisation et ne crée pas de nouveaux marchés virtuels. Au contraire, il tendrait à augmenter la liquidité sur ces marchés pour en atténuer les risques. Selon elle, les risques évoqués par la partie adverse dans son mémoire en réponse ne sont pas provoqués par le software litigieux. À propos du risque de vente abusive, elle indique qu'elle souhaite seulement rendre ses services de liquidité accessibles au plus grand nombre de marchés et qu'elle ne s'adresse pas directement à des investisseurs particuliers, peu ou pas informés et ayant une compréhension limitée des actifs numériques et leurs risques. Dans ce cadre, le parallèle avec la crise de 2008 ne serait pas pertinent. Quant aux autres risques, il lui paraît évident que le développement de son software n'aurait aucune influence dessus.

Au sujet des perspectives de création d'emplois du projet, elle soutient qu'il est évident que son projet aura un impact substantiel sur son développement. Elle affirme que, sans son projet, elle ne pourrait se développer sur un marché très prometteur et que l'octroi des subsides litigieux permettra d'accélérer son développement, accélérant l'embauche de nouveaux profils. Dans ce cadre, l'octroi des subsides n'entraînerait pas seulement un seul engagement, mais occuperait bien 5 personnes à temps plein pendant 18 mois. Elle avance que le projet permet une création d'emploi indirecte et indique que le plan régional pour l'innovation chiffre

les perspectives de l'économie numérique à 40.000 emplois en région de Bruxelles-Capitale. Elle précise qu'elle pourrait recruter à Bruxelles et que son siège de recherche demeurera à Bruxelles. Selon elle, ces éléments contribueront à augmenter l'intérêt des bruxellois pour la question, ce qui fera que ceux-ci suivront davantage de formations dans ce domaine et trouveront un emploi dans le numérique. Enfin, elle répète que la partie adverse s'est limitée à examiner l'incidence du projet en termes d'emploi et que, contrairement à ce qu'elle développe dans son mémoire en réponse, ne s'est pas penchée sur d'autres motifs pour prendre sa décision.

Quant à la deuxième branche, elle indique que la partie adverse a apprécié de façon manifestement erronée les faits sous-tendant l'acte attaqué, de sorte que cette dernière a également commis une erreur manifeste d'appréciation dans l'appréciation du critère relatif aux perspectives de valorisation du projet pour la Région de Bruxelles-Capitale.

Quant à la troisième branche, elle revient d'abord sur l'exception d'irrecevabilité du moyen soulevée par la partie adverse, selon laquelle aucune règle de droit ne consacre l'existence d'un devoir de minutie ou de prudence. Elle rappelle la définition d'un moyen au sens de la jurisprudence du Conseil d'État et prend acte du fait que la partie adverse reconnaît que la violation d'un principe de droit constitue un moyen valable. Ensuite, elle soutient que le moyen, en cette branche, est pris de la violation des principes de bonne administration, dont les devoirs de prudence et de minutie, de sorte qu'elle a bien précisé quels étaient les principes de bonne administration méconnus en l'espèce. Par ailleurs, elle estime que la partie adverse a parfaitement compris cette branche du moyen, ainsi qu'en témoigne son exposé des raisons démontrant sa minutie et sa prudence dans l'adoption de l'acte attaqué.

Quant au fond, elle renvoie à sa requête, sous réserve des observations qui suivent. Elle estime, en premier lieu, que les arguments développés dans les première et troisième branches du moyen sont liés mais pas contradictoires. L'argument relatif au refus de la partie adverse de faire suite à sa proposition de lui fournir des informations complémentaires ne contredirait pas plus la première branche du moyen. Elle ne considère pas que son dossier était incomplet, mais bien que les affirmations péremptoires de la partie adverse démontrant sa mauvaise connaissance des marchés digitaux et du projet auraient pu facilement être renversées si la partie adverse avait accepté la proposition d'informations complémentaires. En outre, elle estime évident que la partie adverse a méconnu les devoirs de minutie et de prudence en tirant des conclusions inexactes d'un dossier de 89 pages. Enfin, elle ne conteste pas qu'il n'existait aucune obligation pour la partie adverse de se montrer favorable ou intéressée au projet. Elle expose qu'elle ne

pouvait prévoir l'interprétation à son estime erronée que la partie adverse allait faire des faits décrits dans sa demande de financement, interprétation qui aurait pu être corrigée si la partie adverse avait accepté sa proposition d'informations complémentaires.

IV.2. Examen

L'ordonnance du 27 juillet 2017 visant à promouvoir la recherche, le développement et l'innovation par l'octroi d'aides affectées à des finalités économiques en faveur des entreprises et des organismes de recherche assimilées à des entreprises dispose notamment comme suit, en son article 14, inséré dans la sous-section « Aides en faveur du développement expérimental » :

« Art. 14. § 1er. Dans les limites des crédits budgétaires disponibles, toute entreprise ayant au moins un siège d'exploitation sur le territoire de la Région peut bénéficier d'une aide pour un projet de développement expérimental qu'elle réalise seule ou en collaboration effective avec une ou plusieurs autres entreprises ou organismes de recherche.

§ 2. Le Gouvernement octroie cette aide :
- soit dans le cadre d'un appel à projets, sur la base d'un classement des projets en fonction des critères fixés au paragraphe 8 du présent article ;
- soit à tout moment de l'année sur la base d'une évaluation en opportunité basée sur les critères fixés au paragraphe 8 du présent article.

§ 3. L'aide peut être octroyée sous la forme de subventions ou d'avance récupérable, selon les modalités fixées par le Gouvernement.

[…]

§ 7. Les conditions de recevabilité de toute demande d'aide fondée sur le présent article sont les suivantes :
[…]

§ 8. Les critères d'évaluation de l'opportunité de l'octroi d'une aide et de son montant sont :
- le caractère innovant et la qualité scientifique du projet de développement expérimental ;
- la pertinence et la faisabilité du projet ;
- la compétence de l'entreprise candidate pour réaliser le projet ;
- les perspectives de valorisation des résultats du projet et l'impact de cette valorisation pour la Région ».

Les articles 2, 17 et 21, de l'arrêté du 21 février 2019 disposent comme suit :

« Art. 2. § 1er. La gestion et l'instruction des demandes visées par l'ordonnance du 27 juillet 2017 à finalité économique sont confiées à Innoviris.

§ 2. Les décisions d'octroi ou de refus d'octroi des aides sont adoptées par le Gouvernement, par le Ministre ou par les fonctionnaires dirigeants d'Innoviris ».

« Art. 17. § 1er. Innoviris examine l'opportunité de l'octroi d'une aide et de son montant conformément aux dispositions de l'ordonnance du 27 juillet 2017 à finalité économique.

§ 2. Les perspectives de valorisation des résultats du projet et l'impact de cette valorisation pour la Région sont évaluées en prenant en compte, notamment, la création potentielle d'activité économique, l'utilisation potentielle des résultats de recherche au service de la société ou le potentiel de sensibilisation du public bruxellois aux sciences et à l'innovation.

Les projets présentant l'impact potentiel le plus important en termes de création de valeur pour la Région seront privilégiés ».

« Art. 21. Après examen par Innoviris, une décision d'octroi ou de refus d'octroi de l'aide est adoptée, conformément à l'article 2, § 2.

Cette décision est notifiée sans délai au demandeur ».

Il résulte de ces dispositions que la décision d'octroi d'une subvention est prise en « opportunité » par l'autorité compétente, après instruction par Innoviris, sur la base des critères définis à l'article 14, § 8, de l'ordonnance.

Le contrôle exercé par le Conseil d'État sur la matérialité des faits et leur qualification est complet. Le contrôle de l'appréciation est marginal, limité à l'erreur manifeste d'appréciation. À cet égard, il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'administration et de la partie requérante quant à l'opportunité de subventionner le projet soumis. Il ne peut substituer son appréciation en opportunité à celle qui a été portée par l'autorité chargée d'octroyer ou non la subvention et ne peut censurer cette appréciation que dans le cas d'une erreur manifeste. L'appréciation est manifestement erronée quand elle est incompréhensible pour tout observateur averti. Il ne suffit pas de constater qu'au regard des mêmes critères, telle autre mesure paraît raisonnablement admissible ou semble même meilleure. Il s'agit de l'attitude qu'aucune autre autorité placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée. Tout doute doit être exclu.

En l'espèce, le refus de l'aide sollicitée se fonde sur le quatrième critère de l'article 14, § 8, de l'ordonnance, à savoir « les perspectives de valorisation des résultats du projet et l'impact de cette valorisation pour la Région ». Outre le principe même de la décision « en opportunité », ce critère consacre, en ses termes mêmes, une marge d'appréciation particulièrement large puisqu'il s'agit d'apprécier des « perspectives » de valorisation, « évaluées » à la lumière de l'article 17, § 2, de l'arrêté précité.

La partie adverse estime que « la fourniture de services de liquidité pour des opérations de trading réalisés sur les marchés virtuels ne constitue pas un projet

dont les résultats peuvent être valorisés positivement du point de vue de l'intérêt général », ce qui revient à considérer que le quatrième critère n'est pas rencontré.

À titre principal, cette appréciation se fonde sur le motif suivant :

« Le projet apparaît de nature à encourager des comportements spéculatifs des investisseurs sur des marchés virtuels peu ou pas réglementés. À cet égard, les mouvements très prononcés des prix des crypto-actifs témoignent de la nature hautement spéculative des bourses virtuelles ».

À titre surabondant, elle se fonde sur le motif suivant :

« […] la mise en place d'un service de tenue des marchés financiers digitaux – sous la forme d'un ou de softwares – pourrait contribuer à l'apparition de nouveaux risques et à leur dissémination dans le système financier.

En effet, à mesure que se développe le phénomène de tokenisation – auquel la SA Keyrock entend contribuer en augmentant l'accessibilité et la liquidité pour les opérations de trading réalisées sur les marchés virtuels – de multiples risques pour la stabilité financière pourraient augmenter, au travers notamment de la vente abusive (les investisseurs peuvent avoir une compréhension limitée des risques auxquels ils sont exposés), de la création de décalages de liquidités entre le jeton numérique et l'actif sous-jacent, du recours à l'arbitrage réglementaire, de l'absence de responsabilités clairement établies entre les développeurs de logiciels, les opérateurs de système et les utilisateurs, de la survenance de cyberattaques et de l'augmentation de risques spécifiques d'endettement ».

Ce que la partie requérante présente, dans sa requête, comme une analyse purement factuelle, ayant conduit à des erreurs de fait sur lesquelles le contrôle du Conseil d'État serait complet, relève en réalité d'une « évaluation », selon les termes des dispositions précitées, c'est-à-dire d'une appréciation sur laquelle le contrôle du juge demeure marginal, limité au constat de l'erreur manifeste. À cet égard, les perspectives annoncées dans la demande d'aide, sur lesquelles s'appuie la partie requérante dans son argumentation, ne constituent pas des données factuelles qui ne peuvent être remises en question par l'autorité dans son appréciation. La circonstance que cette appréciation soit portée dans un domaine de haute technicité n'a pas pour conséquence que le contrôle du juge administratif devrait être plus étroit.

Il n'apparaît pas manifestement déraisonnable de considérer, en tant que pouvoir subsidiant, qu'il n'est pas opportun de contribuer au développement de marchés virtuels peu ou pas réglementés, sur lesquels sont constatés des comportements hautement spéculatifs. Il en va d'une appréciation en pure opportunité. En substance, la partie requérante fait valoir que son projet contribue à sécuriser des marchés dont le développement est inévitable, et donc à encadrer la spéculation, tandis que la partie adverse estime que ce projet contribue au développement de ces marchés et favorise donc la spéculation. Il n'appartient pas au

Conseil d'État de faire prévaloir l'une de ces appréciations sur l'autre, d'autant qu'elles n'apparaissent pas nécessairement contradictoires, la partie adverse pouvant notamment retenir une définition plus large de la spéculation que celle proposée par la partie requérante.

Par ailleurs, la partie adverse n'a pas fondé son appréciation relative à la création d'emploi sur la perspective de l'engagement d'un seul analyste, mais sur les perspectives plus larges vantées par la partie requérante. Elle a toutefois considéré que ces perspectives « ne sont pas de nature à contrebalancer l'incidence globalement négative pour la Région de Bruxelles-Capitale de la valorisation du projet ». Il s'agit encore d'une appréciation en opportunité, à laquelle le Conseil d'État n'a pas à se substituer.

La définition de l'intérêt régional est au cœur de l'action politique, qui échappe au contrôle du juge. La Déclaration de politique générale commune au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et au Collège réuni de la Commission communautaire commune pour la législature 2019-2024 n'a pas de valeur normative. En toute hypothèse, ni l'ambition « smart-city » de la Région (pp. 61-63 de la Déclaration) ni la volonté de favoriser « une économie tournée vers l'international » (pp. 69-70) ne signifient que tout projet dans les domaines de la fintech et de la blockchain – cités à titre d'exemples dans cette déclaration – devrait être jugé opportun et faire l'objet d'un soutien régional.

La partie requérante n'établit pas d'erreur de fait ni, en conséquence, d'erreur manifeste dans l'appréciation qui a été portée, en opportunité, sur sa demande. Les première et deuxième branches ne sont pas fondées.

Quant à la troisième branche, les erreurs de fait et erreurs manifestes d'appréciation alléguées dans les première et deuxième branches découleraient, selon la partie requérante, d'un défaut de minutie de la partie adverse. L'absence de fondement des deux premières branches induit que ce grief n'est pas fondé. Par ailleurs, le principe de minutie n'impose pas à la partie adverse d'inviter le demandeur de subvention à compléter ou à expliciter sa demande, fût-ce dans un domaine de grande technicité.

Il résulte de ce qui précède que le premier moyen n'est pas fondé.

V. Second moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

V.1.1. La requête

La partie requérante prend un second moyen de la violation de « l'obligation de motivation formelle consacrée par l'article 3 de la loi du 29 juillet 1991 ».

Elle considère que la motivation est lacunaire dans la mesure où celle-ci est courte, vague et imprécise. En particulier, elle fait valoir que la raison pour laquelle le critère de la perspective de valorisation de résultats du projet et l'impact de cette valorisation pour la partie adverse n'est pas rempli apparaît floue. Elle critique le motif selon lequel le projet de la partie requérante « apparaît de nature à encourager les comportements spéculatifs des investisseurs sur des marchés virtuels », sans expliquer concrètement pourquoi cela serait le cas.

Elle estime, en outre, que la formule selon laquelle « les mouvements très prononcés des prix cryptoactifs témoignent de la nature hautement spéculative des bourses virtuelles » est générale et stéréotypée, de même que la formule selon laquelle « la mise en place d'un service de tenue des marchés financiers digitaux – sous la forme d'un ou de softwares – pourrait contribuer à l'apparition de nouveaux risques et à leur dissémination dans le système financier ».

V.1.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse résume tout d'abord les arguments soulevés par la partie requérante. Elle rappelle ensuite, elle aussi, la teneur de l'obligation de motivation formelle et souligne, en particulier, que celle-ci n'impose pas à l'administration de devoir justifier les motifs de ses motifs. Puis, elle affirme qu'elle a bien respecté l'obligation de motivation formelle des actes administratifs, en fournissant les motifs de droit et de fait ayant sous-tendu la décision.

Premièrement, elle renvoie à sa réfutation de la première branche du premier moyen pour justifier qu'elle a correctement apprécié les faits sous-tendant la décision faisant l'objet du recours. L'ensemble des motifs de fait justifiant l'adoption de l'acte attaqué auraient été clairement identifiés dans sa motivation.

Deuxièmement, elle estime qu'il faut tenir compte de la qualité et des connaissances de la partie requérante pour apprécier si celle-ci a bien pu comprendre l'acte attaqué. Or, en l'espèce, celle-ci serait une entreprise spécialisée dans le domaine des bourses virtuelles, à même de saisir les motifs énoncés dans l'acte attaqué et donc de comprendre les raisons ayant justifié la décision. Il se déduirait d'ailleurs des écrits de la partie requérante que celle-ci aurait parfaitement compris

quelle était la base légale de la décision, et quelles raisons avaient poussé la partie adverse à prendre une telle décision.

Troisièmement, elle considère que le moyen est de toute façon irrecevable, en ce qu'elle a démontré que le projet de la partie requérante ne pouvait pas être valorisé. Elle ajoute que, même si le Conseil d'État venait à estimer que les incidences négatives du projet n'étaient pas suffisamment étayées, il ne devrait pas moins en constater qu'elle n'a pas été en mesure de percevoir les perspectives substantielles de valorisation des résultats du projet relativement aux critères de l'article 17, § 2, de l'arrêté du 21 février 2019. Or, selon elle, la partie requérante ne produit aucun élément susceptible d'établir que son projet répondrait à ces critères. Dès lors, « […] même si le motif lié aux potentielles incidences négatives du Projet pour la Région devait être considéré illégal (*quod non*), cela ne suffirait pas pour aboutir à l'annulation de la décision attaquée dans son ensemble, celle-ci étant encore légitimement fondée sur d'autres motifs ».

V.1.3. Le mémoire en réplique

La partie requérante réplique à l'exception soulevée par la partie adverse qu'elle a suffisamment établi dans sa demande de financement que son projet avait de la valeur pour la Région de Bruxelles-Capitale. Elle renvoie, à cet égard, à ses développements relatifs à la première branche du premier moyen. À titre subsidiaire, elle renvoie à la jurisprudence du Conseil d'État en matière de pluralité de motifs, et en déduit que l'argument de la partie adverse – selon lequel l'acte attaqué ne pourrait être annulé car il repose sur des motifs qui n'ont pas été contestés – doit être rejeté, la preuve de l'irrégularité d'un des motifs de la décision suffisant à provoquer l'annulation de l'acte attaqué.

Quant au fond, elle affirme, en premier lieu, que la partie adverse n'aurait pas correctement apprécié les faits et les circonstances de son dossier de demande d'aide. Elle renvoie à ses développements précédents. Elle souligne que la partie adverse n'explique pas, dans l'acte attaqué, les considérations de fait qui ont servi de base pour arriver à la décision. En deuxième lieu, elle fait valoir que la circonstance qu'elle ait des connaissances spécialisées n'y change rien, les motifs de fait ayant fondé l'acte attaqué ne ressortissant toujours pas plus de l'acte attaqué. En troisième lieu, elle rappelle qu'elle rejette les motifs retenus par la partie adverse, elle les conteste bien sur le plan de la légalité formelle car les affirmations contenues ne seraient pas claires, précises, concrètes et suffisantes.

V.2. Examen

L’obligation de motivation formelle des actes administratifs est une formalité constituant une garantie au bénéfice de l’administré, une partie requérante a par définition un intérêt à soulever le moyen déduit de sa méconnaissance. L’exception soulevée par la partie adverse est rejetée.

Sur le fond, la motivation de l’acte n’est pas stéréotypée. La partie adverse expose clairement que les trois premiers critères de l’article 14, § 8, de l’ordonnance du 27 juillet 2017 précitée lui paraissent rencontrés, à l’inverse du quatrième critère, libellé « perspectives de valorisation des résultats du projet et impact de cette valorisation pour la Région ». Elle indique que ce critère doit être évalué à la lumière des précisions de l’article 17, § 2, de l’arrêté du 21 février 2019.

Elle procède à cette évaluation en exposant un motif principal pour lequel il n’est, à son estime, pas rencontré, et un motif surabondant. Elle précise que les avantages en termes de création d’emploi ne contrebalancent pas les inconvénients qu’elle retient.

La partie requérante a compris chacun de ces motifs, qu’elle critique abondamment dans ses écrits de procédure, en manifestant son désaccord sur l’analyse portée par la partie adverse. Il a été constaté dans l’examen du premier moyen qu’il ne peut être conclu au caractère manifestement erroné de cette analyse.

Cette motivation apparaît suffisante et adéquate.

Le second moyen n’est pas fondé.

VI. Indemnité de procédure

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse sollicite une « indemnité de procédure, évaluée à son montant de base » à la charge de la partie requérante. Il y a lieu de faire droit à sa demande et de lui accorder une indemnité de 770 euros.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D’ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante 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 adverse.

Ainsi prononcé, à Bruxelles, le 2 septembre 2024, par la XV^{e} chambre du Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,	présidente de chambre,
Marc Joassart,	conseiller d'État,
Élisabeth Willemart,	conseiller d'État,
Frédéric Quintin,	greffier.

Le Greffier, La Présidente,

Frédéric Quintin Anne-Françoise Bolly