

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 262.393 du 18 février 2025

A. 234.074/XV-4809

En cause : **la société anonyme
QUINTELIER,**
ayant élu domicile chez
M^e Kim ROELANTS, avocate,
Buro & Design Center
Esplanade, 1/88
1020 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Sébastien DEPRÉ
et Juliette VAN VYVE, avocats,
place Flagey, 18
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 9 juillet 2021, la partie requérante demande l'annulation de « la décision datée du 12 mai 2021 prise par la Région wallonne, Département de l'Investissement, Direction des PME portant refus de liquidation de l'aide à l'investissement [qui lui a été accordée] par la décision datée du 17 décembre 2015 ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Constantin Nikis, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 6 septembre 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 1^{er} octobre 2024.

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

M^e Lisbeth Van Schouproeck, *loco* M^e Kim Roelants, avocate, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Juliette Van Vyve, avocate, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs 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. La partie requérante introduit une demande de prime à l'investissement, signée le 6 novembre 2014, en application du décret du 11 mars 2004 relatif aux incitants régionaux en faveur des petites ou moyennes entreprises (ci-après : « le décret du 11 mars 2004 »). L'investissement envisagé porte sur l'achat d'un terrain et la construction d'un bâtiment situé rue des Trois Fontaines à Jodoigne, ainsi que sur l'achat de matériel d'exploitation, de matériel roulant et d'autres achats mobiliers. Les coûts de ces investissements sont dans un premier temps estimés par la partie requérante à 4.000.000 d'euros HTVA.

2. La partie adverse accuse réception de la demande par un courrier du 14 novembre 2014 et autorise la partie requérante à démarrer son programme d'investissement. La partie adverse précise que sa demande fera l'objet d'une vérification détaillée ultérieure et l'invite à compléter un formulaire à cette fin.

3. La partie requérante communique le formulaire en question le 11 mai 2015. Elle précise les coûts des investissements envisagés, qui s'élèvent à 2.835.000 euros. La partie adverse accuse réception du formulaire par un courrier du 4 juin 2015.

4. Le 17 décembre 2015, la partie adverse informe la partie requérante qu'une décision favorable a été adoptée concernant la demande de prime à l'investissement. La prime ainsi octroyée s'élève à 121.200 euros. La partie adverse précise que « cette prime sera liquidée à votre demande, pour autant que les conditions imposées par la réglementation soient rencontrées et que vous respectiez la législation environnementale ».

5. Le 12 juin 2020, la partie requérante introduit une demande de liquidation de la prime à l'investissement, signée le 12 juin 2020, reçue le 18, pour les investissements qu'elle a réalisés pour un montant de 3.351.820,90 euros.

6. Le 14 décembre 2020, un contrôle relatif à la demande de prime d'investissement est réalisé. Le rapport établi à la suite de ce contrôle conclut à « l'annulation de la prime à l'investissement ».

7. Le 12 mai 2021, la partie adverse communique à la partie requérante la décision suivante :

« J'ai le regret de vous faire savoir qu'une suite favorable n'a pu être réservée à votre demande d'aide à l'investissement.

En effet, après rejet d'une somme globale de 3.280.523,48 €, le montant des dépenses admises est inférieur, d'une part, à 150.000,00 € et, d'autre part, à 2.244.000,00 €, soit 80 % du programme d'investissement. Cette somme de 3.280.523,48 € rejetée correspond au bâtiment et au terrain achetés à un actionnaire et à du matériel de chantier, véhicules de charge utile inférieure à 3,5 tonnes, non immobilisés, occasions non éligibles.

Dans ce contexte, la prime à l'investissement de 121.000,00 € octroyée par décision du 17 décembre 2015 est définitivement annulée et désengagée, tandis que votre dossier est classé sans suite ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Compétence du Conseil d'État

IV.1. Thèses des parties

IV.1.1. La requête

La partie requérante écrit que « c'est la partie adverse elle-même qui lui a indiqué la possibilité d'introduire un recours auprès du Conseil d'État ». Elle souligne que « ce recours n'a pas pour objet direct de consacrer un droit subjectif à la prime d'investissement octroyée par décision du 17 décembre 2015 mais uniquement de soumettre à la censure du Conseil d'État, dans le cadre d'un

contentieux objectif de légalité, un acte administratif annulant définitivement l'octroi ».

IV.1.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse soutient que « l'objet véritable du recours porte sur la reconnaissance d'un droit subjectif à la prime à l'investissement ». Elle se réfère à de la jurisprudence relative à l'octroi de subventions et fait valoir qu'en l'espèce, « la vérification des conditions d'octroi et de liquidation de la prime ne laisse aucun pouvoir d'appréciation à l'autorité, de sorte que sa compétence est liée ». Selon elle, en soutenant que « la cause d'exclusion invoquée par la partie adverse est inexistante », la partie requérante « se prévaut en réalité d'un droit subjectif à la prime à l'investissement, en soutenant que l'autorité viole l'obligation qui lui incombe de liquider la prime en question ». Elle ajoute, en se référant à de la jurisprudence, que « l'utilisation du verbe "pouvoir" dans le décret et dans l'AGW, ne préjuge en aucun cas d'un quelconque pouvoir d'appréciation dans le chef de la partie adverse ».

S'agissant de l'argument de la partie requérante selon lequel « c'est la partie adverse elle-même qui lui a indiqué la possibilité d'introduire un recours auprès du Conseil d'État », elle répond que l'acte attaqué indique ce qui suit : « Hormis l'hypothèse où la contestation pourrait s'analyser comme portant sur un droit subjectif, pour lequel seuls les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire sont compétents, un recours peut être adressé au Conseil d'État [...] ». Elle en déduit que « la partie adverse n'a [...] pas orienté la requérante vers un recours devant le Conseil d'État ».

IV.1.3. Le mémoire en réplique

La partie requérante « conteste l'idée que la compétence de la partie adverse serait, en l'espèce, totalement liée » et ajoute qu'« en outre, la circonstance que la compétence de l'administration est liée ne suffit pas, à elle seule, pour conclure à l'incompétence du Conseil d'État ».

Elle rappelle la définition des « droits subjectifs » dans la jurisprudence de la Cour de cassation et expose, en lien avec la jurisprudence du Conseil d'État, qu'« n'y aurait de droit subjectif que lorsque la compétence exercée par l'autorité à travers l'acte attaqué était strictement liée au regard des normes applicables ». Elle se réfère aux arrêts de la Cour de cassation C.11.0455.F et C.11.0457.F du 8 septembre 2016 et à l'arrêt du Conseil d'État n° 250.072 du 10 mars 2021.

En l'espèce, elle observe, d'une part, « que la contestation n'est pas attribuée par la loi aux cours et tribunaux » et, d'autre part, « que la législation en cause laisse à l'autorité compétente un certain pouvoir d'appréciation ». À cet égard, elle estime que, « dans le cadre de son examen des critères qui ont conduit à accorder ou à refuser la prime à investissement, et plus particulièrement dans le cadre de son examen si les investissements sont exclus du régime d'aide à l'investissement, l'autorité dispose d'un certain pouvoir d'appréciation ». Selon elle, « le présent litige ne met pas en cause le droit à la prime d'investissement lui-même, mais l'appréciation de l'exclusion des investissements aux terrain et bâtiments *acquis* par l'entreprise à un de ses administrateurs, actionnaires ou à une personne juridique faisant partie du même groupe que l'entreprise du régime d'aide à l'investissement ». Elle estime que « le moyen unique du recours ne trahit pas l'existence d'un objet véritable autre que l'annulation d'un acte administratif ». Elle ajoute qu'elle « a invoqué que la partie adverse a violé la loi en n'indiquant pas les raisons pour lesquelles elle n'accorde plus la prime à l'investissement » et que « la partie adverse a invoqué des erreurs de fait, des erreurs dans l'application de la législation pertinente ou des erreurs dans les motifs et l'erreur manifeste d'appréciation ».

IV.1.4. Le dernier mémoire de la partie requérante

La partie requérante répond que « l'objet véritable de la demande d'annulation de la décision datée du 12 mai 2021 prise par la Région wallonne, Département de l'Investissement, Direction des PME portant refus de liquidation de l'aide à l'investissement [qui lui a été accordée] par la décision datée du 17 décembre 2015, ne réside pas dans la contestation d'un droit subjectif dont [elle] dispose [...] dans la procédure menée devant le Conseil d'État, envers l'administration et qu'elle demande à la partie adverse de respecter ». Elle expose qu'« aucun moyen se rapportant à un droit subjectif [...] n'a davantage été invoqué », mais qu'elle « a invoqué que la partie adverse a violé la loi en n'indiquant pas les raisons pour lesquelles elle n'accorde plus la prime à l'investissement ». Elle ajoute que « le seul fait que le moyen de la partie requérante – dans la cadre de l'argumentation de la violation de l'obligation de motivation matérielle – se réfère indirectement aux conditions d'octroi imposées par l'arrêté du 6 mai 2004 du Gouvernement wallon portant exécution du décret du 11 mars 2004 [relatif aux incitants régionaux en faveur des petites ou moyennes entreprises ; ci-après : “l'arrêté du 6 mai 2004”] ne fait pas d'un droit subjectif l'objet du litige ».

IV.2. Examen

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, alinéa 1^{er}, et 145 de la Constitution, il appartient aux juridictions de l'ordre judiciaire 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 la 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 et les conclusions du premier avocat général R. Mortier, ECLI:BE:CASS:2020:CONC.20201127.REUN.2).

Il s'ensuit que le Conseil d'État est incompétent lorsque sont réunies deux conditions (connexes) qui imposent de prendre en compte non seulement l'objet du recours (le *petitum*) mais également le moyen invoqué (la *causa petendi*). La première condition est liée à l'objet du recours, à ce qui est demandé, soit la reconnaissance ou la constatation de l'existence d'un droit subjectif dans le chef du justiciable, étant donné qu'il satisfait à l'ensemble des conditions auxquelles le droit objectif subordonne cette prétention.

La première condition n'est remplie que dans la seule hypothèse où la compétence de l'administration est entièrement liée (voir les conclusions de l'avocat général Th. Werquin avant Cass., 11 juin 2010, C.09.0336.F, ECLI:BE:CASS:2010:CONC.20100611.6, ainsi que les conclusions du premier avocat général R. Mortier avant Cass, 27 novembre 2020, C.17.0114.N, précité).

La seconde condition a trait aux moyens qui sont présentés à l'appui de la demande d'annulation. Le Conseil d'État est sans juridiction lorsque le moyen d'annulation présenté est déduit de la violation de la règle de droit établissant l'obligation (voir les conclusions du premier avocat général R. Mortier avant Cass, 27 novembre 2020, C.17.0114.N, précité). À cet égard, il ne suffit pas qu'un moyen d'annulation oblige incidemment ou indirectement le Conseil d'État, dans le cadre du contrôle de légalité, à statuer sur l'existence ou sur la portée d'un droit subjectif, pour conclure à l'absence de juridiction du Conseil d'État (Cass. (chambres réunies), 11 juin 2010, C.09.0336.F, les conclusions de l'avocat général C. Vandewal avant Cass. 19 février 2015, C.14.0369.N, ECLI:BE:CASS:2015:CONC.20150219.9, et les conclusions du premier avocat général R. Mortier avant Cass, 27 novembre 2020, C.17.0114.N, précité).

L'existence d'un droit subjectif suppose que la partie requérante fasse état d'une obligation juridique déterminée qu'une règle de droit objectif impose directement à un tiers et à l'exécution de laquelle cette partie a un intérêt. Pour qu'une partie puisse se prévaloir d'un tel droit à l'égard de l'autorité administrative, il faut que la compétence de cette autorité soit liée. (Cass. (chambres réunies) 20 décembre 2007 (2 arrêts), C.06.0574.F [ECLI:BE:CASS:2007:CONC.20071220.10] et C.06.0596.F [ECLI:BE:CASS:2007:CONC.20071220.11] et Cass. 8 septembre 2016 (C.11.0455.F) [ECLI:BE:CASS:2016:CONC.20160908.8]). Le Conseil d'État demeure compétent lorsque la naissance du droit subjectif est subordonnée à une décision préalable de l'autorité administrative, qui dispose d'un pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne cette décision, sa compétence fût-elle liée en certains domaines. (Cass. (chambres réunies) 19 février 2015, C.14.0369.N).

En revanche, la mention, lors de la notification de l'acte attaqué, qu'un recours en annulation pouvait être introduit à son encontre devant le Conseil d'État n'a pas d'incidence sur l'examen et l'appréciation de la compétence du Conseil d'État. Les règles relatives aux compétences respectives des juridictions de l'ordre judiciaire et du Conseil d'État découlent de la Constitution et les parties ne peuvent y déroger.

Ainsi qu'il ressort de la jurisprudence précitée de la Cour de cassation, la détermination de l'objet véritable d'un litige implique de prendre en considération non seulement l'objet de la demande (le *petitum*) mais également de s'interroger sur la nature des moyens invoqués (la *causa petendi*), afin de vérifier si la seconde condition (connexe) est également remplie avant de décider de l'incompétence du Conseil d'État.

En l'espèce, bien que l'acte attaqué indique « annuler » et « désengager » « la prime à l'investissement de 121.000,00 € octroyée par décision du 17 décembre 2015 », il s'agit, pour la partie adverse, de refuser de liquider l'aide à l'investissement accordée à la partie requérante par la décision susvisée. L'acte attaqué s'inscrit dans la procédure initiée par la demande de prime à l'investissement introduite par la partie requérante sur la base de l'article 11 (alinéa 1^{er}) de l'arrêté du 6 mai 2004, qui a donné lieu à l'accusé de réception de la demande, à l'introduction du dossier auprès de l'administration (article 11, alinéas 3 et 4, de cet arrêté), à l'autorisation de débiter le programme d'investissement (article 14), à la décision d'octroi de la prime (article 15), puis à la demande de liquidation de l'aide (article 17).

C'est d'ailleurs bien ainsi que la partie requérante a compris la portée de l'acte attaqué, puisqu'elle écrit dans sa requête que l'acte attaqué a pour objet le « refus de liquidation de l'aide à l'investissement accordée à la requérante par la décision datée du 17/12/2015 ».

Le moyen unique de la requête est pris de « la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de la violation de l'obligation de motivation matérielle des actes administratifs comme principe général de bonne administration, de l'erreur de fait, de l'absence, de l'insuffisance et de l'inadéquation des motifs, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation ». Il comporte deux branches.

La première branche porte sur l'obligation de motivation formelle. À cet égard, la partie requérante fait valoir ce qui suit :

« La décision attaquée se contente de faire référence au rejet antérieur du montant total de 3.280.523,48 euros, à la suite duquel le montant des dépenses admises (sans mentionner explicitement le montant des dépenses admises) serait inférieur d'une part à 150.000,00 euros et d'autre part à 2.244.000,00 euros, soit 80 % du programme d'investissement. La décision précise également que cette somme de 3.280.523,48 euros rejetée correspond au bâtiment et au terrain achetés à un actionnaire et du matériel de chantier, véhicules de charge utile inférieure à 3,5 tonnes, non immobilisés, occasion non éligibles.

“Dans ce contexte”, la prime à l'investissement de 121.200,00 euros, octroyée par décision du 17 décembre 2015 serait définitivement annulée et désengagée.

La simple mention de la somme rejetée, sans autre explication sur la composition de cette somme, sans référence spécifique aux investissements concrets concernés et sans référence aux dispositions réglementaires sur la base desquelles ces investissements seraient exclus de l'aide, ne satisfait pas à l'obligation de motivation formelle.

Cette motivation ne permet pas à la requérante de savoir sur quelle base et dans le respect de quelle règle de droit l'administration concernée a pris la décision

contestée. Sur la base de l'obligation de motivation formelle qui lui incombe, la requérante était à tout le moins en droit d'attendre que – suite à l'acceptation antérieure du programme d'investissement et à la décision antérieure d'octroi de la prime d'investissement – le service compétent lui indique clairement quelles dispositions législatives et réglementaires ou quelles conditions, telles qu'énoncées dans le décret et l'arrêté d'exécution pertinents, n'ont pas été respectées par la requérante ».

La seconde branche porte sur l'obligation de motivation matérielle. À cet égard, la partie requérante fait valoir ce qui suit :

- « En ce qui concerne la motivation matérielle, la ou les raisons formellement invoquées pour la décision contestée doivent être étayées par le dossier dont disposait l'administration au moment où elle a pris sa décision. La décision attaquée indique que la somme de 3.280.523,48 euros rejetée correspond au bâtiment et au terrain achetés à un actionnaire, alors que tel n'est pas le cas et que la décision attaquée ne contient aucun élément de preuve quant aux faits qui ont conduit à cette conclusion.

En tout état de cause, il ne ressort pas du dossier que la requérante a acheté le terrain et le bâtiment de Jodoigne à un actionnaire. C'est le donneur de leasing qui, sur la base du leasing à long terme, est le propriétaire légal du terrain et du bâtiment.

[La partie requérante expose ensuite que, factuellement, "en tant que preneur de leasing, [elle] a des droits d'usage à long terme sur le terrain et le bâtiment où elle exerce effectivement son activité, mais elle n'a pas (encore) acquis ce bien immobilier"].

Le contexte factuel précédent (l'achat du terrain + emphytéose + la location-financement) est également cité dans le courrier du 17 décembre 2020 de M^{me} [R.], mais elle déduit à tort des faits que la requérante a acheté l'ensemble (terrain + bâtiment) à une société dont l'actionnariat majoritaire est commun ("Dans ce cas-ci Quintelier a acheté l'ensemble (terrain + bâtiment) à une société dont l'actionnariat majoritaire est commun") et cela fait parties des exclusions pour l'obtention la prime à l'investissement selon le règlement du gouvernement wallon applicable au dossier.

Les motifs de la décision attaquée sont donc fondés sur des faits inexacts ou, à tout le moins, sur une déduction erronée des éléments du dossier. Cela étant, la décision attaquée n'indique pas de motifs valables pour refuser la demande de la requérante en vue de la liquidation de la prime à l'investissement, de sorte que la décision attaquée ne satisfait pas non plus à l'obligation de motivation matérielle.

Par conséquent, le moyen est fondé ».

En ce qui concerne la seconde branche du moyen unique, lorsqu'elle affirme que la partie adverse « déduit à tort des faits que la requérante a acheté l'ensemble (terrain + bâtiment) à une société dont l'actionnariat majoritaire est commun », hypothèse qui « fait partie des exclusions pour l'obtention [de] la prime à l'investissement selon le règlement du Gouvernement wallon applicable au dossier », la partie requérante soutient en réalité que cette cause d'exclusion, visée par l'article 6, § 2, 2°, i), de l'arrêté du 6 mai 2004, n'est pas rencontrée.

Cette exclusion se lit comme suit :

« § 2. Sont exclus les investissements :

[...]

2° relatifs :

[...]

i) aux terrains et bâtiments acquis par l'entreprise à un de ses administrateurs, actionnaires ou à une personne juridique faisant partie du même groupe que l'entreprise ;

[...] ».

Cette cause d'exclusion n'implique pas l'exercice d'un pouvoir d'appréciation par l'autorité administrative. La partie requérante n'allègue d'ailleurs pas que la partie adverse aurait commis une erreur manifeste d'appréciation, mais que « les motifs de la décision attaquée sont donc fondés sur des faits inexacts ou, à tout le moins, sur une déduction erronée des éléments du dossier ». En cette branche, le moyen porte sur la reconnaissance d'une obligation correspondant à un droit subjectif et plus particulièrement d'un droit de créance de la partie requérante à l'égard de la partie adverse pour le paiement d'un montant pécuniaire.

En ce qui concerne la première branche du moyen unique, elle ne se fonde pas sur une règle de droit matériel consacrant un droit subjectif dans le chef de la partie requérante et son examen ne nécessite pas de statuer sur l'existence ou l'étendue d'un droit subjectif. Le Conseil d'État est, dès lors, bien compétent pour connaître du présent recours, en tant qu'il porte sur cette branche, dès lors que celle-ci n'a pas pour objet véritable de faire reconnaître ou rétablir un droit subjectif.

Il résulte de ce qui précède que le Conseil d'État est compétent pour connaître du recours.

L'auditeur n'ayant pas examiné le moyen unique, il y a lieu de rouvrir les débats.

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

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

Le membre de l'auditorat désigné par M. l'auditeur général adjoint est chargé de rédiger un rapport complémentaire.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé, à Bruxelles, le 18 février 2025, par la XV^e chambre du Conseil d'État, composée de :

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

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

Le Greffier,

La Présidente,

Frédéric Quintin

Anne-Françoise Bolly