

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 263.356 du 20 mai 2025

A. 239.427/XV-5498

En cause : **la ville d'Andenne**,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Nathalie FORTEMPS, avocat,
boulevard Brand Whitlock, 114/12
1200 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Véronique VANDEN ACKER et
François VISEUR, avocats,
avenue Louise, 140
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 23 juin 2023, la partie requérante demande l'annulation de « la décision du Gouvernement wallon du 8 décembre 2022 marquant son accord sur la sélection des projets dans le cadre de l'appel à projets "maillage vert et bleu en milieu urbain" et sur l'octroi des subventions relatives à cet appel à projets, en tant qu'elle ne retient pas la candidature de la requérante dans le cadre de cet appel à projets ».

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 25 février 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 1^{er} avril 2025.

M^{me} Anne-Françoise Bolly, présidente de chambre, a exposé son rapport.

M^e Mathieu De Mûelenaere, *loco* M^e Nathalie Fortemps, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Véronique Vanden Acker, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus 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. Le deuxième axe du plan de relance adopté par le Gouvernement wallon vise à assurer la soutenabilité environnementale du développement de la Wallonie, qui passe entre autres par la préservation de la biodiversité et de l'environnement. Un objectif plus spécifique de celui-ci consiste à végétaliser et adapter la Wallonie au changement climatique. Cet objectif se concrétise par plusieurs mesures, dont le projet 95, consistant à lancer des appels à projets pour la création d'espaces verts en milieu urbanisé dans le contexte d'adaptation à la crise climatique.

2. Dans ce cadre, le 5 mai 2022, le Gouvernement wallon approuve le lancement de trois nouveaux appels à projets s'inscrivant dans le projet 95 : les appels à projets « Végétalisation à l'échelle d'un quartier », « Maillage vert et bleu en milieu rural » et « Maillage vert et bleu en milieu urbain ». S'agissant de ce dernier appel à projets, le *vade-mecum* et le modèle de dossier de candidature sont adoptés par le Gouvernement wallon à la même date.

3. Par un courrier du 5 septembre 2022, la partie requérante se porte candidate pour cet appel à projets « Maillage vert et bleu en milieu urbain ».

4. Le 24 octobre 2022, le jury de sélection prévu par le *vade-mecum* relatif à l'appel à projets « Maillage vert et bleu en milieu urbain » dresse un rapport dans lequel il reprend, sous la forme d'un tableau, chacun des projets soumis et l'évaluation de ceux-ci, laquelle peut être favorable, mitigée ou défavorable. Les rapports détaillés relatifs à chaque projet sont repris dans un document de synthèse daté du même jour, également joint au dossier administratif. Le jury de sélection émet un avis défavorable au sujet du projet de la partie requérante.

Le recours en annulation introduit par la partie requérante à l'encontre de cet avis défavorable a été rejeté par l'arrêt n° 260.806 du 26 septembre 2024 (ECLI:BE:RVSCE:2025:ARR:260.806).

5. En sa séance du 8 décembre 2022, le Gouvernement wallon marque son accord sur la sélection de projets pour lesquels le jury de sélection a donné un avis favorable ou mitigé et rejette ceux pour lesquels l'avis était défavorable. Il octroie également les subventions aux projets retenus. Il s'agit de l'acte attaqué.

6. Par des courriers du 15 décembre 2022, la partie adverse informe les communes sélectionnées que celles-ci vont bénéficier de l'octroi d'une subvention pour mener à bien le projet qu'elles ont présenté.

7. Le 23 décembre 2022, le vice-président du Gouvernement wallon et ministre du Climat, de l'Énergie, de la Mobilité et des Infrastructures, ainsi que la ministre de l'Environnement, de la Nature, de la Forêt, de la Ruralité et du Bien-être animal, adoptent un arrêté ministériel « octroyant une subvention aux communes lauréates de l'appel à projets “Maillage vert et bleu milieu urbanisé” en vue de la création d'espaces verts en milieu urbanisé dans le contexte d'adaptation à la crise climatique ».

8. Par un courrier du même jour, la partie adverse indique à la partie requérante que sa candidature à l'appels à projets « Maillage vert et bleu en milieu urbain » n'a pas été retenue.

9. Par un courrier du 24 janvier 2023, la partie adverse communique à la partie requérante les motifs sur la base desquels le jury de sélection a estimé que son projet ne devait pas être retenu.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

IV.1.1. La requête

La partie requérante expose avoir pris connaissance de l'acte attaqué à la suite du dépôt du dossier administratif dans le cadre de son recours contre la décision du jury de ne pas retenir sa candidature (affaire enrôlée sous le n° A. 238.605/XV – 5.369). Elle fait valoir qu'une décision telle que l'acte attaqué devait lui être notifiée, s'agissant d'un acte individuel et que cette notification seule est de nature à faire courir le délai de recours, à l'exclusion de la prise de connaissance, même antérieure, de l'acte attaqué. Elle ajoute qu'à supposer qu'elle aurait dû se douter qu'un acte administratif existait, cela ne pourrait constituer un élément de nature à faire courir le délai de recours.

Elle relève que le courrier de notification du 23 décembre 2022 mentionnait qu'un courrier ultérieur, contenant de plus amples explications, lui serait envoyé et qu'effectivement, un courrier ultérieur du 21 janvier 2023 lui explique les raisons du rejet de sa candidature. Elle considère qu'elle ne pouvait présumer qu'une décision la concernant avait été prise et ne lui avait pas été notifiée sur la seule base de ces deux courriers. Elle est d'avis que si la partie adverse avait agi légalement, elle aurait dû lui notifier l'acte attaqué. Pour les mêmes raisons, selon elle, il ne pourrait lui être reproché de ne pas avoir introduit une demande d'accès aux documents administratifs, cette procédure n'ayant pas à suppléer au principe de la notification des actes individuels. Elle cite l'arrêt du Conseil d'État n° 241.197 du 30 mars 2018, à l'appui de son propos.

IV.1.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse soutient que la décision de ne pas retenir la candidature de la partie requérante lui a été notifiée par un courrier électronique du 27 décembre 2022, rédigé notamment dans les termes suivants :

« Nous sommes au regret de vous annoncer que votre candidature à l'appel à projets 'maillage vert et bleu en milieu urbain' n'a pas été retenue ».

Elle poursuit son argumentation comme suit :

- « Le fait que cette notification n'est pas issue du secrétariat du gouvernement, qu'elle n'indique pas la date à laquelle le gouvernement a pris sa décision de non sélection ni n'inclut copie de l'acte formel par lequel le gouvernement matérialise sa décision, ne permet pas de considérer que la décision de non sélection prise par le gouvernement n'a pas été valablement notifiée à la partie requérante par courrier de l'administration daté du 23 décembre et communiqué électroniquement par courriel du 27 décembre 2022.

En effet,

- Aucune règle n'encadre les modalités de notification de la décision du gouvernement de rejeter la candidature dans le cadre du présent appel à projets. En tout état de cause, toutes les notifications sont passées par l'administration ; c'est bien à l'administration que la candidature a été adressée, comme prévu par les documents de l'appel à projets (pièce 04.a).

- Le défaut d'indication, dans la notification, de la date à laquelle la décision du gouvernement a été prise n'est pas de nature à invalider la notification ; celle-ci est postérieure à la décision qu'elle notifie ; la décision préexiste à la notification ;

- Enfin, aucune règle n'oblige à inclure, dans la notification, copie de l'acte qui formalise la décision notifiée, d'autant qu'il ne contient pas de motifs supplémentaires à ceux notifiés par courrier distinct à la partie requérante. L'on ne voit pas davantage en quoi le fait que les motifs aient été notifiés après la notification de la décision serait de nature à ôter à cette dernière la qualité de notification de la décision de non-sélection prise par le gouvernement.

Le courrier du 23 décembre 2022 transmis par courriel du 27 décembre 2022 constitue donc la notification valable de la décision du gouvernement de ne pas sélectionner la candidature de la requérante.

La partie requérante qualifie d'ailleurs elle-même, dans sa première requête, le courrier du 23 décembre du DNF comme la 'notification de la décision de sélection', qui dépourvue de l'indication des voies de recours, porte le délai pour l'introduction de la requête à 4 mois.

Le fait que la partie requérante attaque la décision de non-sélection 'du jury' est sans incidence sur la notification valablement opérée. L'auteur de la décision attaquée est, par ailleurs indépendamment de la question de recevabilité, un moyen au fond pour en critiquer la légalité (incompétence de l'auteur de l'acte, troisième moyen de la première requête).

Au demeurant, si la partie requérante a considéré, à tort, que la décision de non-sélection avait été prise par le jury, elle ne peut en faire le reproche à la partie adverse. Rien ne permettait de supposer que la décision du gouvernement n'existait pas. Le *vade-mecum* n'indique à aucun moment que le jury prend les décisions de (non) sélection des candidatures et/ou (de refus) d'octroi des subsides. L'appel à projets (comme le *vade-mecum*) ont été approuvés par le gouvernement, rien ne permettait dès lors de supposer ou de croire qu'il ne prendrait pas la décision de (non) sélection et (de refus) d'octroi des subsides.

Rien n'obligeait par ailleurs la partie requérante, pour assurer la validité de sa première requête, de préciser la date à laquelle la décision attaquée de non-sélection avait été prise par le gouvernement. La partie requérante le sait pertinemment, dès lors qu'elle vise, dans sa première requête 'la décision de date inconnue du jury' ou encore, dans son premier moyen de cette première requête

‘l’arrêté, de date inconnue, de la partie adverse approuvant le *vade-mecum* relatif à cet appel à projets’.

La partie requérante confond notification de la décision de non-sélection du gouvernement et communication d’une copie de l’“*instrumentum*”, l’acte qui formalise la décision de non-sélection du gouvernement et de sélection des autres candidatures qui, à ce dernier égard, ne concerne pas la partie requérante.

Si la partie requérante estimait nécessaire d’avoir une copie de l’*instrumentum* matérialisant la décision du gouvernement pour attaquer la décision de ne pas sélectionner sa candidature, elle pouvait l’obtenir dans le cadre de l’usage de son droit d’accès aux documents administratifs en vertu de l’art. 32 de la Constitution et de la législation wallonne relative à la publicité active et passive de l’administration.

À ce titre, Votre Conseil a déjà déclaré tardif et donc irrecevable un moyen soulevé pour la première fois en réplique alors que le requérant aurait pu avoir connaissance plus tôt de l’illégalité invoquée s’il avait fait usage de son droit d’accès aux documents administratifs.

En l’espèce, vu l’absence d’indication des voies de recours dans la notification de non-sélection (et dans la notification ultérieure de ses motifs), la partie requérante disposait de 4 mois pour exercer son droit et obtenir le document en vue de l’introduction de son recours. L’arrêt du Conseil d’État 241.197 du 20 [lire 30] mars 2018 que la partie requérante invoque à cet égard (p.8 de sa requête) est donc inopérant : l’arrêt y fait en effet référence au délai de 60 jours de saisine du Conseil d’État incompatible avec le délai de 75 jours pour l’obtention des documents. En l’occurrence, la requérante disposait de 120 jours et le décret applicable prévoit un délai de 30 jours qui ne peut être ajourné que de 15 jours supplémentaires.

En conclusion, le présent recours étant introduit 6 mois après la notification de la décision attaquée, il est tardif et partant irrecevable ».

IV.1.3. Le mémoire en réplique

La partie requérante renvoie pour l’essentiel aux termes de sa requête et à l’enseignement de l’arrêt n° 236.425 du 16 novembre 2016 du Conseil d’État, dont elle cite un large extrait.

IV.1.4. Le dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse affirme qu’aucune disposition légale ou réglementaire n’impose la notification de la décision de non-sélection et de non-octroi de la subvention attaquée. Elle en déduit que l’article 19, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d’État ne s’applique pas à la notification du 27 décembre 2022 complétée par celle du 24 janvier 2023. Elle se réfère à plusieurs arrêts du Conseil d’État ainsi qu’à l’arrêt n° 120/2024 du 14 novembre 2024 de la Cour constitutionnelle.

Selon elle, les informations notifiées le 27 décembre 2022 et le 24 janvier 2023 sont suffisantes dès lors qu'elles indiquent à la partie requérante que sa candidature n'a pas été retenue et lui communiquent les motifs de ce rejet.

IV.2. Appréciation

Une décision administrative qui détermine de manière individuelle un élément de la situation juridique de son destinataire doit faire l'objet d'une notification à celui-ci même en l'absence d'une disposition spécifique prévoyant une telle notification.

Tel est le cas de l'acte attaqué, lequel ne retient pas la candidature de la partie requérante dans le cadre de l'appel à projets précité et lui refuse par conséquent une subvention pour mettre en œuvre son projet. Il n'est en effet ni contestable ni contesté que la décision attaquée constitue à l'égard de la partie requérante un acte administratif individuel affectant sa situation juridique.

La première notification de l'acte attaqué alléguée par la partie adverse consiste dans le courrier du 23 décembre 2022, que la partie adverse indique avoir communiqué le 27 décembre 2022 par courrier électronique. Ce courrier ne faisait aucune référence aux voies de recours ouvertes à la partie requérante. Il en est d'ailleurs de même de la seconde notification alléguée, à savoir le courrier du 24 janvier 2023.

Selon l'article 19, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 :

« Les délais de prescription pour les recours visés à l'article 14, § 1^{er}, ne prennent cours que si la notification par l'autorité administrative de l'acte ou de la décision à portée individuelle indique l'existence de ces recours ainsi que les formes et délais à respecter. Lorsque cette condition n'est pas remplie, les délais de prescription prennent cours quatre mois après que l'intéressé s'est vu notifier l'acte ou la décision à portée individuelle ».

Il s'en déduit qu'à supposer que le courrier du 23 décembre 2022 puisse être considéré comme une notification valable et complète de la décision attaquée, le délai de recours a commencé à courir, au plus tôt, le 27 avril 2023.

Par conséquent, en tout état de cause, la requête en annulation introduite le 23 juin 2023 l'a été dans le délai imparti.

L'exception d'irrecevabilité *ratione temporis* n'est pas accueillie.

V. Moyen soulevé d'office

V.1. L'auditeur rapporteur soulève un moyen d'office pris de l'absence de base juridique normative de l'acte attaqué

Dans son rapport, l'auditeur rapporteur expose comme suit le moyen soulevé d'office :

- « Il y a lieu de soulever d'office un moyen tiré de l'absence de base juridique de l'acte attaqué. En effet, l'acte attaqué, ainsi que toute la procédure dans laquelle il s'inscrit, sont dépourvus de base légale.

Dans un arrêt portant sur une espèce très similaire, le Conseil d'État a jugé comme suit :

“Il n'est pas contesté en l'espèce que les subventions litigieuses font l'objet d'une autorisation budgétaire à l'article 48 du décret du 30 novembre 2018 [contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2019].

En principe, outre l'existence d'une autorisation budgétaire, l'octroi de subventions est soumis à l'existence d'un régime qui en définit les bénéficiaires, les conditions d'octroi, la procédure de demande, les finalités, le montant, les modalités de paiement et du contrôle de son utilisation. Il découle des articles 33, 105 et 108 de la Constitution que les conditions essentielles de la subvention doivent être définies par la loi, à charge pour le pouvoir exécutif de les préciser.

Cette obligation est consacrée à l'article 12, alinéa 3, des lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées le 17 juillet 1991, qui dispose :

‘En l'absence d'une loi organique, tout subside doit faire l'objet dans le budget général des dépenses d'une disposition spéciale qui en précise la nature ; ces subsides peuvent être octroyés aux conditions fixées par le Roi’.

En ce qui concerne les entités fédérées, l'article 3, alinéa 3, de la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes, dispose comme il suit :

‘À défaut d'une disposition de loi organique, il faut prévoir, pour chaque allocation inscrite au budget des dépenses, une disposition spéciale qui précise la nature de ladite allocation’.

L'article 58, alinéa 1^{er}, du décret du 15 décembre 2011 [portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des unités d'administration publique wallonnes] dispose encore comme il suit :

‘Une subvention ne peut être octroyée que sur la base d'un décret ou d'une disposition spéciale figurant dans le budget des dépenses. Ces subventions peuvent être octroyées aux conditions fixées par le Gouvernement’.

En l'espèce, l'article 48 du décret du 30 novembre 2018, précité, ne constitue qu'une autorisation budgétaire. Il ne comporte aucune disposition normative.

(...)

À défaut d'une telle disposition spéciale insérée dans le budget, le régime de subventionnement devrait trouver son origine dans une législation organique, éventuellement complétée d'un arrêté du Gouvernement.

(...)

Il résulte de ce qui précède que le règlement de l'appel à projets est dépourvu de base légale. Le régime de subventions mis en œuvre par les deux actes attaqués n'est donc pas défini conformément aux dispositions et principes visés au moyen. Le premier moyen est fondé”.

L'acte attaqué a été adopté dans le cadre de l'appel à projets "Maillage vert et bleu en milieu urbain", une procédure structurée par un document intitulé "vademecum", auquel est joint un modèle de dossier de candidature. Ces documents constituent la mise en œuvre d'une "note rectificative 2 au gouvernement wallon". Aucun de ces documents ne constitue un acte juridique ayant une portée normative. Aucun n'a fait l'objet d'une approbation par décret ou arrêté du gouvernement wallon, ni d'une publication au *Moniteur belge*.

Il n'existe pas de décret organique fixant les conditions générales du régime de subventions, éventuellement complété par un arrêté du gouvernement précisant les conditions spécifiques d'obtention desdites subventions.

En ce qui concerne l'autorisation budgétaire, l'arrêté ministériel du 23 décembre 2022 renvoie, dans ses visas, au décret du 17 décembre 2020 contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2021, alors qu'il devrait s'agir du décret du 22 décembre 2021 contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2022. L'article 48 de ce décret est rédigé comme suit :

"Dans les limites des articles de base (des domaines fonctionnels) concernés, les subventions visées pourront être octroyées, en ce compris les interventions cofinancées par les fonds européens, ainsi que les subventions exceptionnelles dans le cadre de la crise sanitaire de la COVID-19, les subventions en lien avec la mise en œuvre du Plan de Relance de la Wallonie, du Plan de relance et de résilience européen et les subventions en lien avec les inondations de juillet 2021 reconnues comme calamités naturelles par les arrêtés du Gouvernement wallon des 28 juillet et 29 août 2021.

(...)

Subventions diverses dans le cadre du Plan de relance, de résilience et de transition".

Cette disposition ne constitue qu'une autorisation budgétaire ne comportant aucune disposition normative, qui ne peut donc fournir une base légale au régime de subventions examiné. Si elle peut, selon la section de législation du Conseil d'État, fournir une habilitation au gouvernement pour établir un régime de subvention valable un an, c'est à la condition que la partie adverse détaille le fonctionnement du régime de subventions, et en particulier ses conditions d'octroi, dans un arrêté réglementaire :

"La disposition en projet, qui se limite à autoriser le Gouvernement à octroyer chaque année des subventions aux partenaires ou à d'autres institutions ou associations pour des projets particuliers, sans fixer la moindre condition à l'octroi de telles subventions, doit (...) être omise car, en l'absence de disposition décrétable organique autorisant ces subventions, elle n'a pas de fondement juridique. Si une disposition spéciale figurant dans le budget des dépenses prévoit de telles subventions, elles ne pourront être octroyées que durant l'année budgétaire en cause (et non chaque année) et après que le Gouvernement en ait fixé les conditions d'octroi, conformément à l'article 58 du décret du 20 décembre 2011, mais sans qu'il soit nécessaire que le Gouvernement s'habilite lui-même à les octroyer puisque cette habilitation résultera déjà du dispositif budgétaire" .

Or, en l'espèce, il n'existe aucun arrêté réglementaire qui établisse le régime de subventions de l'appel à projets et qui fixe les conditions d'octroi desdites subventions, de sorte que le régime de l'appel à projets ne bénéficie de toute façon d'aucun fondement, même réglementaire.

Il résulte de l'ensemble des éléments qui précèdent que le moyen soulevé d'office est fondé ».

V.2. Le dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse fait tout d'abord valoir que la subvention litigieuse n'est pas organique mais facultative. Elle rappelle qu'aux termes de l'article 58, alinéa 1^{er}, du décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des unités d'administration publique wallonnes (« décret organique budgétaire »), « une subvention ne peut être octroyée que sur la base d'un décret ou d'une disposition spéciale figurant dans le budget des dépenses », ces subventions pouvant être octroyées « aux conditions fixées par le Gouvernement ».

Elle cite ensuite les travaux préparatoires de cette disposition dans lesquels il est souligné que « les subventions sont soit organiques (organisées par des décrets spécifiques), soit facultatives » et que, dans ce dernier cas, « elles sont allouées en vertu d'une disposition spéciale à faire figurer dans le dispositif du décret contenant le budget des dépenses, tel que prévu à l'article 8, § 4, 3° » (*Doc.*, Parl. W., session 2011-2012, n° 488/1, p. 22).

Elle cite ensuite les articles 8, § 4, 3°, et 61 du décret précité pour en déduire qu'un « régime de subvention, à contenu normatif et portée générale, doit faire l'objet d'un décret organique de subventionnement (éventuellement complété par un arrêté de gouvernement pour le préciser) », tandis qu'une « subvention ponctuelle et unique s'inscrivant dans un plan ou programme exceptionnel ne requiert, à titre de fondement légal, qu'une autorisation spéciale dans le dispositif du décret annuel des dépenses (déterminant la nature de la dépense autorisée) qui s'en réfère (ou est détaillée) aux allocations de base, programme, domaine établis dans le budget joint en annexe ». Elle est d'avis que si la nature de cette subvention facultative doit être identifiée, le bénéficiaire et le montant de la subvention autorisée ne doivent pas l'être. Elle en déduit qu'il peut s'agir d'une autorisation générale dans le cadre de laquelle le gouvernement détermine les conditions d'octroi, de justification et de contrôle de la ou des subventions attribuées en vertu de l'autorisation « spéciale ». Elle ajoute qu'en revanche, le gouvernement ne peut pas, sur la base d'une telle autorisation spéciale (de nature annuelle) au budget des dépenses, arrêter un régime de subvention (à contenu normatif et de portée générale) car celui-ci serait alors dépourvu de base légale (suffisante).

À l'appui de ce qui précède, elle cite les dispositions de l'article 28, § 2, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 juin 2017 portant diverses mesures relatives à l'exécution du budget, aux comptabilités budgétaire et générale ainsi qu'au rapportage des unités d'administration publique wallonnes, en ce qu'elles

démontrent, selon elle, que, pour disposer d'un fondement légal valable, une subvention ne doit pas nécessairement reposer sur une disposition décrétable « organique ». Elle estime qu'il en est de même des dispositions de l'article 29 du (nouveau) Code des finances publiques de la Région de Bruxelles-Capitale (ordonnance du 4 avril 2024).

Elle conclut qu'une subvention prévue par une autorisation spéciale dans le corps du texte du décret portant budget annuel des dépenses constitue un fondement légal suffisant pour l'octroyer, pour autant qu'elle le soit aux conditions fixées par le gouvernement et que, dans un tel cas de figure, les conditions fixées par le gouvernement ne peuvent que déterminer les règles qui déterminent l'octroi de la subvention « unique ».

Elle rappelle que la subvention litigieuse vise à financer des projets communaux de création de maillage vert et bleu en milieu urbain, qu'il s'agit d'une subvention ponctuelle et unique prévue dans le cadre de l'axe 2, mesure 2.4., projet 95 du plan de relance wallon (PRW) et qu'elle est autorisée par une disposition spéciale du budget des dépenses de la Région wallonne (l'article 48) et octroyée suivant les conditions fixées par le gouvernement dans le *vade-mecum* de l'appel à projets approuvé par lui.

Si elle admet que l'autorisation de cet article 48 précité est libellée en des termes relativement généraux, elle considère qu'il n'est pas pour autant établi que la seule référence « aux subventions diverses du PRW » serait insuffisante pour donner un fondement légal suffisant à la subvention « maillage vert et bleu en milieu urbain ».

À l'appui de cette affirmation, elle fait valoir les arguments suivants :

- « - L'autorisation (diverses subventions du Plan de Relance) est libellée par référence aux articles de base (des domaines fonctionnels) concernés ;
- Le Plan de Relance de la Wallonie est publiquement disponible sur le site "wallonie.relance.be". Il reprend et explicite en détails tous les projets (et la nature des dépenses) qui y sont inclus en distinguant les projets relevant des fonds de la Wallonie de ceux relevant de la Facilité octroyée par l'Union à la Belgique ;
- La maquette budgétaire du Plan de Relance de la Wallonie est arrêtée de manière détaillée par le Gouvernement (projet par projet). Elle est révisée régulièrement, tenant compte en particulier des exigences imposées par l'Union (le Règlement 2021/241 du Parlement européen et du Conseil du 12 février 2021) pour les projets inclus dans la Facilité octroyée à la Belgique ;
En tout état de cause, l'avis de l'inspection des finances ne fait pas état d'un défaut de base légale à la subvention litigieuse ».

Elle ajoute que les conditions d’octroi de la subvention ont été validées le 5 mai 2022 dans le *vade-mecum* proposé par les ministres compétents et qu’elles sont valablement établies « dès lors qu’elles n’ont pas de portée « réglementaire » (pas de régime de subventionnement à caractère normatif et portée générale) ».

Elle constate enfin que la décision d’octroyer les subventions se fonde – valablement – sur les conditions établies par le gouvernement et la sélection de projets qu’il a opérée.

Elle conclut que le moyen soulevé d’office n’est pas fondé.

V.3. Le dernier mémoire de la partie requérante

La partie requérante est d’avis que l’acte attaqué s’inscrit dans une procédure visant à octroyer des subventions spécifiques conformément à l’article 58 du décret du 15 décembre 2011 précité.

Elle estime qu’une disposition spéciale du budget des dépenses fixe la nature de la subvention spécifique relative à l’appel à projets « Maillage vert et bleu en milieu urbain » dès lors que l’article 48 précité autorise l’octroi de subventions dans le cadre du Plan de relance et que celui-ci prévoit comme projet n° 95 de « Lancer des appels à projets pour la création d’espaces verts en milieu urbanisé dans le contexte d’adaptation à la crise climatique ». Elle en déduit que l’acte attaqué s’inscrit dans un appel à projets autorisé spécialement par le législateur et qu’il repose sur une disposition légale.

Elle rappelle toutefois que la principale différence entre la subvention organique et la subvention spécifique est que la première est octroyée en vertu d’un régime organique potentiellement pluriannuel, alors que la seconde est octroyée en vertu d’une autorisation budgétaire annuelle. Elle ajoute que « cette différence n’est évidemment pas de nature à conclure que les conditions d’octroi que le Gouvernement fixe à la subvention spécifique ne devraient pas avoir de valeur réglementaire ».

Elle relève que la section de législation du Conseil d’État a déjà validé le procédé de fixation des conditions d’octroi d’une subvention spécifique par le biais d’un arrêté réglementaire à de multiples reprises (voir. e.a., avis n° 32.498/3 du 13 novembre 2001 sur un projet d’arrêté royal « accordant une autorisation au Ministre qui a l’Intégration sociale et l’Économie sociale dans ses attributions d’octroyer des subventions »; avis n° 33.291/3 du 9 juillet 2002 sur un projet d’arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale « déterminant les conditions

d'octroi d'une subvention aux exploitants de piscines » et avis n° 41.866/2 du 14 décembre 2006 sur un projet d'arrêté royal « instaurant un règlement portant octroi d'une subvention de projet en vue de la promotion de la sécurité lors des matches de football »).

Elle estime qu'en l'espèce, dès lors que les conditions d'octroi des subsides sont définies dans le *vade-mecum* relatif à l'appel à projets, cet arrêté, réglementaire, est irrégulier à défaut d'avoir été soumis, en projet, à l'avis de la section de législation du Conseil d'État.

V.4. Appréciation

L'article 58, alinéa 1^{er}, du décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des unités d'administration publique wallonnes dispose comme suit :

« Une subvention ne peut être octroyée que sur la base d'un décret ou d'une disposition spéciale figurant dans le budget des dépenses. Ces subventions peuvent être octroyées aux conditions fixées par le Gouvernement ».

L'article 48 du décret du 22 novembre 2021 contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2022 dispose notamment comme suit :

« Dans les limites des articles de base (des domaines fonctionnels) concernés, les subventions visées pourront être octroyées, en ce compris les interventions cofinancées par les fonds européens, ainsi que les subventions exceptionnelles dans le cadre de la crise sanitaire de la Covid-19, les subventions en lien avec la mise en œuvre du Plan de Relance de la Wallonie, du Plan de relance et de résilience européen et les subventions en lien avec les inondations de juillet 2021 reconnues comme calamités naturelles par les arrêtés du Gouvernement wallon des 28 juillet et 29 août 2021.
[...]
Subventions diverses dans le cadre du Plan de relance, de résilience et de transition ».

La même disposition se retrouve dans les décrets budgétaires 2023 et 2024.

Le plan de relance Wallonie prévoit un projet 95 intitulé « Lancer des appels à projets pour la création d'espaces verts en milieu urbanisé dans le contexte d'adaptation à la crise climatique », pour une enveloppe budgétaire de 62.500.000 euros. Il est précisé que « ce projet consiste à lancer des appels à projets à destination des communes, des acteurs privés et publics pour multiplier les espaces verts et la présence de la nature dans les zones urbanisées ».

En principe, outre l'existence d'une autorisation budgétaire, l'octroi de subventions est soumis à l'existence d'un régime qui en définit les bénéficiaires, les conditions d'octroi, la procédure de demande, les finalités, le montant, les modalités de paiement et du contrôle de son utilisation. Il découle des articles 33, 105 et 108 de la Constitution que les conditions essentielles de la subvention doivent être définies par la loi, à charge pour le pouvoir exécutif de les préciser.

Cette obligation est consacrée à l'article 12, alinéa 3, des lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées le 17 juillet 1991, qui dispose :

« En l'absence d'une loi organique, tout subside doit faire l'objet dans le budget général des dépenses d'une disposition spéciale qui en précise la nature ; ces subsides peuvent être octroyés aux conditions fixées par le Roi ».

En ce qui concerne les entités fédérées, l'article 3, alinéa 3, de la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes, dispose comme il suit :

« À défaut d'une disposition de loi organique, il faut prévoir, pour chaque allocation inscrite au budget des dépenses, une disposition spéciale qui précise la nature de ladite allocation ».

En l'espèce, compte tenu de la généralité des termes « Subventions diverses dans le cadre du Plan de relance, de résilience et de transition » de l'article 48 du décret du 22 novembre 2021, précité, il ne peut être considéré que cette « disposition spéciale » figurant dans le budget des dépenses précise la nature de la subvention litigieuse comme requis par l'article 3, alinéa 3, de la loi du 16 mai 2003, précité.

Par ailleurs, il n'est pas contesté que le régime de subventionnement litigieux ne trouve pas non plus son origine dans une législation organique, éventuellement complétée d'un arrêté du Gouvernement.

En tout état de cause, l'octroi de subventions est soumis à l'existence d'un régime qui en définit les bénéficiaires, les conditions d'octroi, la procédure de demande, les finalités, le montant, les modalités de paiement et du contrôle de son utilisation.

Il n'est pas contestable que certains de ces éléments se trouvent en l'espèce énoncés dans le *vade-mecum* relatif à l'appel à projets « Maillage vert et bleu en milieu urbain » adopté par le Gouvernement wallon le 5 mai 2022. Toutefois, ces conditions d'octroi ne sont pas valablement établies dès lors qu'elles

n'ont pas fait l'objet d'un arrêté du Gouvernement wallon qui aurait dû être soumis à l'avis préalable de la section de législation du Conseil d'État en application de l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Il découle de ce qui précède que la décision attaquée est dénuée de fondement juridique.

Le moyen soulevé d'office est fondé.

VI. Autres moyens

Les autres moyens, s'ils étaient fondés, ne pourraient mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de les examiner.

VII. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La décision du Gouvernement wallon du 8 décembre 2022 « marquant son accord sur la sélection des projets dans le cadre de l'appel à projets “maillage vert et bleu en milieu urbain” et sur l'octroi des subventions relatives à cet appel à projets, en tant qu'elle ne retient pas la candidature de la requérante dans le cadre de cet appel à projets » est annulée.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 24 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 20 mai 2025, par la XV^e chambre du Conseil d'État, composée de :

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

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

Le Greffier,

La Présidente,

Caroline Hugé

Anne-Françoise Bolly