

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 80.284 du 18 mai 1999

A.72.698/XIII-864

En cause : **FORGES** Michel,
 ayant élu domicile chez
 Mes Philippe VANDE CASTEELE
 et François LAGASSE, avocats,
 Drève des Renards 6/8
 1180 Bruxelles,

 contre :

 la Région de Bruxelles-Capitale,
 représentée par son Gouvernement,
 ayant élu domicile chez
 Me Philippe COENRAETS, avocat,
 square du Bastion 1/A
 1050 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 30 décembre 1996 par Michel FORGES qui demande l'annulation des "actes pris par le conseiller adjoint-chef de service «au nom du secrétaire d'Etat» et décidant - tant par lettre du 4 septembre 1996 que par lettre «confirmative» du 30 octobre 1996 - qu'il «est redevable envers la Région de Bruxelles-Capitale de 30 % de la prime d'acquisition qu'il a reçue en août 1986»";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M^{me} DEBROUX, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 5 novembre 1998 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties, la demande de poursuite de la procédure et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 9 mars 1999, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 22 avril 1999;

Entendu, en son rapport, M^{me} GEHLEN, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me Ph. VANDE CASTEELE, avocat, comparaissant pour le requérant, et Me G. GENERET, loco Me Ph. COENRAETS, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} VOGEL, auditeur adjoint au Conseil d'Etat;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les éléments utiles à l'examen de la cause sont les suivants :

1. Le 31 juillet 1986, le requérant introduit auprès de la partie adverse une demande de prime à l'acquisition d'un logement sur la base de l'arrêté royal du 23 juin 1983 instituant, pour la Région bruxelloise, une prime unique pour la construction ou l'acquisition d'un logement, ainsi qu'une assurance contre la perte de revenus; en effectuant cette demande, il s'est engagé à :

- a. occuper avec sa famille la totalité du logement à acquérir ou à construire et à y établir sa résidence principale dans les six mois de la date de l'acte de prêt pour une acquisition ou de la mise sous toit pour une construction, et ce, pendant au moins cinq ans;
- b. ne pas aliéner le logement ni le donner en location entière ou partielle pendant cette même période de cinq ans.

Le requérant a bénéficié d'une prime de 150.000 francs.

2. Par lettre du 1^{er} mars 1994, le requérant est informé de ce que, faisant suite à sa demande en vue de bénéficier d'une prime au logement, une visite de son logement aura lieu le 10 mars 1994.

3. Une lettre du 15 mai 1994, signée au nom du ministre, informe le requérant de ce que "l'enquête instituée dans (son) cas a établi que le bien objet de la prime comporte une partie professionnelle (30 % déclaré fiscalement)" et l'invite à restituer la prime de 150.000 francs au motif qu'il n'a pas respecté ses engagements et qu'aucune circonstance grave et exceptionnelle ne justifiait ce non-respect.

Le 19 mai 1994, le requérant expose, dans un courrier recommandé, les circonstances pour lesquelles il estime ne pas être tenu au remboursement; il explique les motifs de l'accord conclu avec son contrôleur des contributions et précise que la totalité du logement est occupée par sa famille et lui-même et que le bien n'est pas utilisé à des fins lucratives, son cabinet étant établi à une autre adresse.

4. A la suite de la visite du 10 mars 1994, le cas est résumé par l'administration comme suit :

" Selon notre enquêteur, 2/11 de la superficie totale est utilisée à des fins professionnelles. En raison du cumul d'activités professionnelles (avocat et enseignant à l'université), le demandeur travaille quotidiennement chez lui où il dispose d'une bibliothèque et reçoit souvent des étudiants chez lui. Son épouse l'aide à préparer certains travaux. Le contrôleur des contributions a admis que cette situation justifiait des déductions fiscales concernant des dépenses de la maison. Il peut dès lors déduire 30 % à titre professionnel";

ce résumé figure sur un document de l'administration daté du 11 juillet 1994; dans ce document, l'administration propose au ministre que le requérant "rembourse 30 % du montant de la prime soit 45.000 F"; le document est signé pour accord par le ministre.

5. Une lettre du 4 septembre 1996 informe à nouveau le requérant de ce que, ayant affecté 30 p.c. de son bien à des fins professionnelles, il n'a pas respecté l'engagement de l'occuper en qualité de logement et que "le Secrétaire d'Etat n'a pas estimé que ce manquement était justifié par des circonstances constituant un cas de force majeure". Il est invité en conséquence à rembourser 30 p.c. de la prime reçue, soit 45.000 francs.

6. Par lettre recommandée du 10 septembre 1996, le requérant proteste en faisant valoir que "nul ne conteste d'ailleurs que (son) bien immobilier n'a été occupé que par (sa) famille " et qu'"aucune disposition de l'arrêté royal du 23 juin 1983 n'interdit expressément que le titulaire d'une profession libérale et d'une charge d'enseignement ne déduise fiscalement une part des dépenses de son logement, dans le cadre d'un accord avec son contrôleur fiscal"; il pose, en outre, plusieurs questions.

7. Par lettre du 30 octobre 1996, il est répondu au requérant que "la volonté d'accorder une prime pour l'acquisition d'un logement à l'exclusion de locaux destinés à tout autre usage" résulte tant du texte que de l'esprit de l'article 6 de l'arrêté royal du 23 juin 1983;

il est fait mention d'un avis du service juridique selon lequel "l'arrêté a pour objet de ne favoriser que le logement et non des bureaux «sauvages», qu'il s'agisse de professions libérales ou de commerces". Aux questions posées par le requérant, il est notamment répondu que "l'engagement (qu'il a) signé sur le formulaire AC (qu'il a) rempli peut être assimilé à une déclaration inexacte, puisque les termes n'en ont pas été respectés". La lettre se termine en confirmant que le requérant doit à la Région 30 p.c. de la prime reçue, soit 45.000 francs et indique qu'"Au cas où vous souhaiteriez exercer un recours contre cette décision, celui-ci doit être adressé par écrit au Conseil d'Etat, dans les 60 jours de la présente notification".

8. Le requérant déclare qu'il "a, sous la contrainte, effectué un paiement sous toutes réserves le 26 décembre 1996";

Considérant que le requérant demande "l'annulation des actes pris par le conseiller adjoint-chef de service «au nom du secrétaire d'Etat» et décidant - tant par lettre du 4 septembre 1996 que par lettre «confirmative» du 30 octobre 1996 - qu'il «est redevable envers la Région de Bruxelles-Capitale de 30 % de la prime d'acquisition qu'il a reçue en avril 1986»"; qu'il décèle, dans chacun de ces actes, deux décisions, à savoir, d'une part, celle "de recouvrir (sic) tout ou partie de la prime" et, d'autre part, celle "de fixer le montant de ce recouvrement";

Considérant qu'il résulte du dossier que le requérant a été invité, le 15 mai 1994, à restituer la prime de 150.000 francs qui lui avait été octroyée pour l'acquisition de son logement; que le requérant a protesté de manière circonstanciée et que, le 11 juillet 1994, le ministre a décidé, sur proposition de son administration, de réclamer au requérant le remboursement de 30 p.c. du

montant de la prime, soit 45.000 francs; qu'à l'époque, cette décision n'a pas été notifiée au requérant; que cette notification a été faite par la lettre du 4 septembre 1996 et par celle, plus détaillée, du 30 octobre 1996, cette dernière comportant, seule, les mentions prévues par l'article 19, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat; qu'il s'ensuit que la décision contenue dans la lettre du 15 mai 1994 exigeant le remboursement de la totalité de la prime a été implicitement mais certainement retirée par celle du 11 juillet 1994; qu'il n'y a pas eu de décision(s) nouvelle(s) les 4 septembre 1996 et 30 octobre 1996, les lettres portant ces dates ne constituant que la notification de la décision du 11 juillet 1994; que, sous réserve du déclinatoire de juridiction et des exceptions d'irrecevabilité qui sont soulevés, la décision ministérielle du 11 juillet 1994 est le seul acte susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation; qu'il y a lieu de considérer que le recours est dirigé contre cet acte qui contient uniquement la décision de réclamer au requérant 30 p.c. du montant de la prime qui lui avait été octroyée en 1986;

Considérant que la partie adverse soulève, quant au recours pris dans son ensemble, un déclinatoire de juridiction; qu'après avoir exposé la règle de l'objet véritable du recours, elle précise que la contestation porte, en l'espèce, "sur le remboursement à l'administration de tout ou partie des subventions accordées sur base de déclarations inexactes", souligne que l'administration ne dispose pas de pouvoir d'appréciation en cette matière et conclut que "la récupération par l'administration d'une subvention versée sur base d'informations inexactes constitue assurément un exemple de répétition de l'indu dont la connaissance échappe à la compétence de votre Conseil";

Considérant que le requérant réplique que c'est la partie adverse elle-même qui lui a indiqué qu'il lui

appartenait de saisir le Conseil d'Etat; qu'il soutient que la partie adverse dispose en la matière d'un pouvoir d'appréciation sur le caractère inexact ou incomplet des données fournies lors de la demande d'octroi de la prime, de même que sur le caractère total ou partiel du remboursement de la prime; qu'il affirme qu'il n'est pas question de "répétition de sommes payées indûment";

Considérant que les articles 6 et 11 de l'arrêté royal du 23 juin 1983 instituant, pour la Région bruxelloise, une prime unique pour la construction ou l'acquisition d'un logement, ainsi qu'une assurance contre la perte de revenus, sont rédigés comme suit :

" Art. 6. A la date où l'organisme de crédit lui notifie la promesse d'octroi de prêt, le demandeur ne peut posséder un autre logement en propriété ou en usufruit. (...) Le demandeur doit, en outre, s'engager à occuper effectivement la totalité du logement à acquérir et y établir sa résidence principale dans les six mois de l'acte de prêt, et ce, pendant au moins cinq ans. Il ne peut, en outre, pendant le même délai, ni procéder à son aliénation, ni le donner en location entière ou partielle, sauf cas de force majeure laissé à l'appréciation du ministre (...).

(...)

Art. 11. § 1^{er}. (...) le bénéficiaire de l'intervention versée en vertu du présent arrêté est tenu de la rembourser à la Région en cas d'obtention du bénéfice de l'intervention sur la foi de données ou de déclarations inexactes ou incomplètes.

§ 2. (...)

Le recouvrement en est confié à l'administration de la taxe sur la valeur ajoutée, de l'enregistrement et des domaines, laquelle agit en conformité avec les dispositions de l'article 3 de la loi domaniale du 22 décembre 1949";

Considérant qu'en écrivant que le secrétaire d'Etat n'a pas estimé que le manquement reproché au requérant était justifié par des circonstances constituant un cas de force majeure, la partie adverse a manifestement considéré l'acte attaqué comme une application de la troisième phrase de l'article 6 précité, seule disposition

en rapport avec la matière qui donne au ministre un pouvoir d'appréciation à l'égard de cas de force majeure; que cette disposition ne vise toutefois que les cas où le bien est aliéné ou donné en location, mais non celui où il est partiellement affecté à usage professionnel et considéré comme tel du point de vue fiscal, de sorte que la référence implicite à l'article 6, troisième phrase, est inadéquate;

Considérant que l'article 11 du même arrêté ne concerne que les cas où des données ou déclarations inexactes ont été produites en vue d'obtenir la subvention, c'est-à-dire lors de la constitution du dossier introduit auprès de l'administration en vue d'en bénéficier; qu'il ressort du dossier que, quels que soient les termes utilisés pour le qualifier, ce qui est reproché au requérant est un manquement aux engagements pris, c'est-à-dire un événement postérieur à la constitution du dossier;

Considérant que l'acte attaqué ne peut se fonder sur aucune des deux dispositions précitées; qu'il constitue une application des articles 55 et 57 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, rendus applicables à la partie adverse par l'article 71, § 1^{er}, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions; que ces articles sont rédigés comme suit :

" Article 55. Toute subvention accordée par l'Etat ou par une personne morale subventionnée directement ou indirectement par l'Etat, en ce compris toute avance de fonds récupérable consentie par eux sans intérêt, doit être utilisée aux fins pour lesquelles elle est accordée.

Tout allocataire d'une subvention doit justifier de l'utilisation des sommes reçues, à moins que la loi ne l'en dispense.

Sauf dans les cas où une disposition légale ou réglementaire y pourvoit, toute décision allouant une subvention précise la nature, l'étendue et les modalités des justifications à fournir par l'allocataire.

(...)

Article 57. Est tenu de rembourser sans délai le montant de la subvention, l'allocataire :

1° qui ne respecte pas les conditions d'octroi de la subvention;

2° qui n'utilise pas la subvention aux fins pour lesquelles elle est accordée;

3° qui met obstacle au contrôle visé à l'article 56.

Lorsque l'allocataire reste en défaut de fournir les justifications visées à l'article 55, il est tenu au remboursement à concurrence de la partie non justifiée.

La récupération peut s'effectuer conformément à l'article 94";

Considérant que la demande de remboursement partiel qui fait l'objet du recours est une application de cet article 57, alinéa 2; que, selon cette disposition, l'allocataire en défaut de fournir les justifications requises "est tenu au remboursement à concurrence de la partie non justifiée", expression qui implique que l'autorité ne dispose d'aucun pouvoir d'appréciation, ni quant au principe du remboursement, ni quant à son montant; que la consistance des droits et obligations de l'allocataire d'une subvention qui n'en respecte pas les conditions d'octroi découle de l'application de la loi et non d'une décision administrative;

Considérant qu'il s'ensuit que l'objet réel du recours en annulation porte sur des droits subjectifs; que, s'agissant de droits liés à une subvention accordée par l'autorité en application de dispositions relatives à la politique du logement et en vue de promouvoir, dans l'intérêt général, l'acquisition d'un logement par des particuliers, il s'agit de droits subjectifs de nature politique; qu'aucune loi n'ayant établi à leur égard d'exception à la compétence des tribunaux, seules les juridictions de l'ordre judiciaire sont compétentes pour connaître de la contestation soulevée par le recours; que

le Conseil d'Etat est incompétent pour connaître du recours et, partant, des moyens, quels qu'ils soient, soulevés à l'appui de celui-ci;

Considérant que la partie adverse elle-même a indiqué au requérant qu'il lui était loisible d'introduire un recours en annulation devant le Conseil d'Etat; qu'elle a ainsi induit le requérant en erreur sur la juridiction à saisir; qu'il s'impose de mettre les dépens à sa charge,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 4.000 francs, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique
de la XIII^e chambre, le dix-huit mai 1900 nonante-neuf
par :

MM. HANOTIAU,	président de chambre,
LEROY,	conseiller d'Etat,
M ^{mes} GEHLEN,	conseiller d'Etat,
MALCORPS,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

M. HANOTIAU.