

Texte français (titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973).

## **CONSEIL D'ÉTAT, SECTION D'ADMINISTRATION**

### **A R R Ê T**

**n° 85.638 du 28 février 2000**  
**A. 44.661/IX-41**

En cause : la s.a. BCD (auparavant la s.a. Estate Trade Center Waas),  
établie à STEKENE,  
Breedstraat 38

contre :

la Région flamande, représentée par le  
Gouvernement flamand.

---

### **LE CONSEIL D'ÉTAT, IX<sup>e</sup> CHAMBRE,**

Vu la requête introduite le 23 juillet 1991 par laquelle la s.a. BCD (auparavant la s.a. Estate Trade Center Waas) demande l'annulation de trois décisions du 28 mai 1991 du Ministre flamand de l'Économie et de l'Expansion économique des Classes moyennes en vertu desquelles :

- “ - premièrement, la subvention en intérêt d'un montant de 1.281.000 francs, accordée par la décision du 7/2/1989, faisait l'objet d'une récupération, la requérante étant invitée à effectuer le remboursement dans le mois;
- S deuxièmement, le bénéfice de l'exonération du précompte immobilier (exonération à concurrence de 20 % pendant cinq ans), accordée par la décision du 7/2/1989, est retiré et annulé;
- S troisièmement, le bénéfice des amortissements accélérés, accordés par la décision du 7/2/1989, est retiré également avec effet rétroactif”;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. P. DE WOLF, premier auditeur;

Vu l'ordonnance du 13 janvier 1995 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la partie requérante, contenant en outre la demande de poursuite de la procédure;

Vu l'ordonnance du 11 janvier 2000 fixant l'affaire à l'audience du 31 janvier 2000;

Entendu M. J. BORRET, président, en son rapport;

Entendu, en leurs observations, Me B. ALDERWEIRELDT, avocat, qui comparaît pour la partie requérante, et Me D. VERGOUWEN, avocat, loco Me P. DEVERS, avocat, qui comparaît pour la partie défenderesse;

Entendu M. P. DE WOLF, premier auditeur chef de section, en son avis contraire;

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

# 1. Des éléments de la cause

Considérant que les éléments de la cause peuvent être résumés comme suit :

1.1. Le 4 novembre 1987, la s.a. Kredietbank transmet au Ministère de la Communauté flamande le dossier relatif à la demande de la s.p.r.l. DE WILGARD (transformée par la suite en s.a. Estate Trade Center Waas, actuellement la s.a. BCD, requérante) qui sollicite une subvention en intérêt, une exonération du précompte immobilier et une autorisation de pratiquer des amortissements accélérés, en ce qui concerne la création d'un centre d'affaires; la demande est fondée sur la loi du 4 août 1978 de réorientation économique. Le formulaire de demande, signé par la requérante, contient la déclaration suivante :

“Le soussigné mandate l'établissement de crédit pour soumettre sa demande au Ministère de la Communauté flamande (loi du 4 août 1978)”.

1.2. Le 22 novembre 1988, l'Administration de l'économie du Ministère de la Communauté flamande soumet, au Ministre flamand de l'Économie, un rapport concernant la demande susmentionnée.

Elle souligne notamment, dans ce rapport, que 21 % seulement de la superficie peut être considéré comme relevant de l'activité d'un centre d'affaires et que, partant, 21 % seulement de l'investissement peut être admis à ce titre. Il est proposé d'accorder une subvention en intérêt de 1.281.000 francs.

1.3. Le 17 janvier 1989, le Ministre flamand de l'Économie marque son accord sur la proposition de subvention en intérêt et décide qu'il y a lieu d'ajouter la condition spéciale n° 3 suivante :

“L'art. 3 du modèle de ‘Contrat de location et de services’ soumis par la s.p.r.l. De Wilgard doit être remplacé par le texte suivant :

‘La location prend cours le ...

Ce contrat de location est réputé être conclu pour une période de 3 ans, à savoir jusqu'au ... compris.

Après l'expiration de la période susmentionnée, le contrat est reconduit tacitement d'année en année. Toutefois, le preneur et le bailleur peuvent, dès le début de la quatrième année, résilier le contrat par lettre recommandée, moyennant un préavis de 2 mois.

Le préavis prend cours le premier jour du mois qui suit la date de l'envoi recommandé”.

1.4. Par lettre du 7 février 1989, le Ministère de la Communauté flamande informe la s.a. Kredietbank de la décision en matière de subvention en intérêt et de prime en capital “relative à votre demande”; il lui est notifié qu'une subvention-intérêt de 1.281.000 francs est accordée à la requérante, et que la décision n'est valable que pour autant que la condition spéciale figurant au 1.3. soit remplie.

1.5. Par lettre du 7 février 1989, le Ministère de la Communauté flamande informe l'Administration centrale des contributions directes de “la décision ... d'autoriser (la requérante) de pratiquer des amortissements accélérés” prise en application de l'article 7 de la loi du 4 août 1978 et applicable à concurrence de 21 % de l'investissement total.

Par lettre du 7 février 1989, le Ministère de la Communauté flamande transmet à l'Administration centrale du cadastre une décision, prise en application de l'article 8 de la loi du 4 août 1978, accordant à la requérante l'exonération du précompte immobilier, pendant cinq ans, à concurrence de 21 % de l'investissement total.

Les deux lettres précitées mentionnent qu'une copie de ces lettres est transmise à la requérante. Elles précisent également “qu'une subvention-intérêt est accordée” à la requérante “le 07.02.1989”.

1.6. Le 16 mars 1991, une enquête d'inspection est effectuée par le Ministère de la Communauté flamande. Le rapport d'inspection conclut que le centre de la requérante ne répond pas aux conditions prévues pour être reconnu comme centre d'affaires dès lors que 1° la condition prévue par la décision d'attribution n'est pas remplie, à savoir que les contrats de location doivent avoir une durée de 3 ans; 2° le gestionnaire n'est pas présent en permanence, il n'occupe même pas de bureau et fournit essentiellement de l'assistance juridique; 3° quiconque peut prendre un espace en location indépendamment de l'activité exercée et qu'il s'agisse d'une entreprise débutante ou non. Il est proposé de récupérer la subvention-intérêt qui a déjà été intégralement versée .

1.7. Par lettre du 28 mai 1991, le Ministère de la Communauté flamande informe la requérante qu'une nouvelle enquête a révélé que son entreprise ne peut être considérée comme un centre d'affaires et que la condition spéciale n° 3 n'a pas été remplie, de sorte que la subvention-intérêt octroyée sera intégralement récupérée.

Dans deux autres lettres du 28 mai 1991, le même ministère fait savoir à la requérante que les décisions favorables, d'une part, en matière d'amortissements et, d'autre part, en matière d'exonération du précompte immobilier, sont annulées dès lors que la décision relative à la subvention-intérêt "a été retirée depuis l'ouverture du dossier".

C'est de ces décisions mentionnées dans ces trois lettres que la requérante demande l'annulation.

## 2. De la recevabilité du recours

2.1. Considérant qu'à l'audience, la partie défenderesse se rallie au point de vue exposé dans son rapport par le membre compétent de l'Auditorat, à savoir que le Conseil n'est pas compétent pour connaître du recours; que la partie défenderesse soulève ainsi une exception d'incompétence;

Considérant que le Conseil serait incompétent pour le motif que selon les termes de la requête, le recours en annulation vise en premier lieu la décision ministérielle par laquelle "la subvention en intérêt d'un montant de 1.281.000 francs faisait l'objet d'une récupération, la requérante étant invitée à effectuer le remboursement dans le mois"; que dans la mesure où la requérante conteste la récupération de la subvention-intérêt versée, elle fait naître une contestation relative à des droits subjectifs, qui doit être tranchée par le pouvoir judiciaire; elle fait valoir ensuite que dès lors que les décisions attaquées s'appuient sur l'article 28, § 2, alinéa

1<sup>er</sup>, de la loi précitée du 4 août 1978, la partie défenderesse ne disposait pas d'un pouvoir discrétionnaire lui permettant de retirer ou non les avantages octroyés, cette disposition prévoyant que les intéressés perdent "en tout état de cause" le bénéfice de ces avantages;

Considérant que la requérante oppose à l'exception d'incompétence notamment qu'elle demande, conformément à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, l'annulation de décisions administratives, décisions qui constituent une sanction à la prétendue contravention aux conditions imposées par les décisions d'octroi d'une aide publique;

2.1.1. Considérant que par les décisions du 7 février 1989 la partie défenderesse a accordé certains avantages à la requérante; que, quelle que soit la terminologie utilisée par la défenderesse, les décisions attaquées remettent en cause l'octroi de ces avantages; qu'il ne saurait être contesté que les décisions du 7 février 1989 sont des actes administratifs au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État et sont donc susceptibles de faire l'objet d'un recours en annulation; que, partant, sont également susceptibles d'être visées par un recours en annulation les décisions qui annulent ces décisions;

Considérant que ce principe est applicable même si les décisions du 7 février 1989 sont des décisions qui accordent des droits; que lorsqu'un acte constitutif de droit est annulé, il en résulte qu'il est revenu sur le fait qui a donné naissance au droit octroyé; que lorsque la décision remettant en cause l'octroi du droit est, comme en l'espèce, contestée, la contestation n'est donc pas relative à l'existence d'un droit - à savoir une contestation relevant des dispositions des articles 144 et 145 de la Constitution - mais à la naissance d'un droit; que la requérante ne soutient pas devant le Conseil que la partie défenderesse méconnaît un droit subjectif existant mais que celle-ci revient, à tort, sur le fait qui a donné naissance à un droit subjectif, qu'elle n'accomplit donc pas d'acte déclaratif, ne constate pas la non-existence du droit - ce qu'elle ferait par exemple si elle estimait qu'elle n'est pas tenue d'effectuer le paiement qui lui est réclamé -, mais prend une décision constitutive, accomplit un acte qui tend à modifier une situation juridique actuelle et qui fait disparaître un droit qui avait pris naissance;

Considérant que le cas d'espèce ne porte pas sur la répétition de l'indu; qu'il n'est pas soutenu que les avantages accordés n'étaient pas dus mais que, une fois octroyés en tant qu'ils étaient dus, ils n'ont pas été utilisés dans le respect des conditions légales; qu'une mesure sanctionnant un tel comportement peut difficilement être

qualifiée autrement que de sanction administrative; que la circonstance qu'à l'estime de la partie défenderesse, elle était tenue, en vertu de l'article 28, § 2, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 4 août 1978, de prendre cette sanction, n'enlève pas aux décisions attaquées, leur caractère de sanction; qu'une sanction administrative est une décision administrative au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État;

Considérant que l'exception est rejetée;

2.2. Considérant que la partie défenderesse soutient que le recours n'est pas recevable dès lors que la décision par laquelle l'organe compétent de la requérante résout d'exercer un recours n'est pas produite;

2.2.1. Considérant qu'il ressort des documents déposés par la requérante que la décision d'exercer un recours a été prise, dans le délai de recours, par l'organe de la requérante habilité à cet effet conformément aux lois sur les sociétés et aux statuts; que l'exception est rejetée;

### 3. Du bien-fondé du recours

3.1. Considérant que dans son moyen d'annulation, la requérante soutient que la décision de récupérer la subvention-intérêt n'est pas adéquatement motivée;

Considérant que sa critique de la légalité du premier motif invoqué - elle ne serait pas un centre d'affaires - peut être résumée comme suit : elle affirme répondre à la définition de la notion de "centres d'affaires ou centres de services" donnée par l'administration de la TVA dans l'Information TVA n° 8 du 21 mars 1990; elle soutient ne pas avoir connaissance de critères auxquels il fallait répondre à l'époque des décisions attaquées pour être considérée comme centre d'affaires, de sorte qu'elle se trouve dans l'insécurité juridique la plus complète;

Considérant que la critique de la légalité que formule la requérante à l'égard du deuxième motif qui justifie la décision attaquée - elle n'a pas respecté la condition spéciale n° 3 - peut se résumer comme suit : cette condition ne lui est pas opposable dès lors que les décisions qui font état de cette condition ne lui ont pas été communiquées, que ce n'est qu'après avoir pris connaissance des décisions attaquées qu'elle en a été informée, s'étant elle-même mise en quête de renseignements à ce sujet;

3.1.1. Considérant que la partie défenderesse rejette la critique de la requérante portant sur les motifs en faisant valoir que “leur preuve ressort de manière déterminante des conclusions du rapport d’inspection du 26 mars 1991 :

a) Le gestionnaire actuel Fredien MAES, avocat, est présent au centre environ une journée par semaine mais ne dispose même pas d’un bureau propre (il utilise la salle de réunion);

les locataires ne peuvent s’adresser à lui que pour lui soumettre des problèmes juridiques.

Il résulte à suffisance de ce qui précède que les clauses contractuelles prévues sur ce point, à savoir la fourniture permanente de conseils et d’assistance en matière de gestion d’entreprise, ne sont pas (plus) respectées : l’activité de conseil revêt une forme fragmentaire (uniquement juridique) et occasionnelle (un jour par semaine). Par ailleurs, l’accès au centre est libre : ‘quiconque peut y louer un espace indépendamment de l’activité exercée et qu’il s’agisse d’une entreprise débutante ou non’.

b) Les contrats de location relatifs à la partie occupée par le centre d’affaires ne satisfont pas aux conditions de durée prévues par la décision initiale du 7 février 1989 (mais s’apparentent à ceux du centre commercial adjacent) : ils sont invariablement conclus pour une période de neuf (9) ans.

Il ressort à suffisance de la requête en annulation (p. X) que ce fait n’est pas contesté.”;

3.1.2. Considérant que la requérante répond, dans son mémoire en réplique, que les deux éléments dont fait état la partie défenderesse ne figurent pas dans la décision attaquée; qu’elle affirme en outre que ces deux éléments s’appuient sur un raisonnement captieux;

3.1.2.1. Considérant que c’est d’abord sa critique portant sur le premier élément qui fait l’objet d’un résumé;

Considérant qu’en ce qui concerne l’intervention du gestionnaire, elle cite la disposition correspondante du modèle de contrat de location et de services soumis à la partie défenderesse en même temps que la demande d’aide et que celle-ci n’avait pas critiquée : “fourniture de conseils et d’assistance par le gestionnaire du centre selon un calendrier et un plan de travail élaboré par le bailleur”; qu’elle souligne que la personne, qui avait la qualité de gestionnaire à l’époque où la demande avait été accueillie, possédait une société fiduciaire, n’était pas non plus présente à temps plein et que le

nouveau gestionnaire se tient à la disposition des locataires pour leur fournir assistance sur le plan juridique, fiscal et économique; qu'elle indique que l'occupation d'un gestionnaire à plein temps relève de l'utopie compte tenu notamment du revenu locatif global généré par l'ensemble des bureaux situés à l'étage du centre d'affaires et qui s'élève à 186.000 francs par mois; qu'elle n'aperçoit pas non plus pourquoi il serait indispensable de mettre un "bureau permanent" à la disposition du gestionnaire lorsque la personne chargée de fournir les conseils et l'assistance est facilement accessible et qu'elle peut disposer en permanence d'une salle de réunion; qu'elle observe que le gestionnaire est disponible tous les jours;

Considérant que la requérante estime en outre qu'il n'est prévu nulle part que certaines activités devaient être exclues et que l'accès ne pouvait être réservé qu'aux seules entreprises débutantes;

3.1.2.2. Considérant qu'à l'argument tiré du non-respect de la "condition spéciale n° 3", la requérante répond notamment que dès lors qu'un certain nombre de locataires exerçaient également des activités de commerce de détail - et rien n'indique que de telles activités ne peuvent pas être exercées dans un centre d'affaires - elle était tenue au respect de la législation sur les baux commerciaux, qui est une législation d'ordre public, et, partant, de consentir des baux de 9 ans; qu'elle rappelle ensuite que la condition visée ne peut lui être opposée dès lors qu'elle ne lui a pas été notifiée, qu'elle n'a été notifiée qu'à la s.a. KREDIETBANK à qui elle n'avait donné mandat que pour introduire une demande en intervention et dont il ne saurait être admis qu'elle intervienne en qualité de mandataire de la requérante, les intérêts poursuivis par elle en tant que prêteur étant diamétralement opposés à ceux de sa cliente;

3.1.3.1. Considérant que pour démontrer qu'une entreprise n'est pas un centre d'affaires, il ne suffit pas d'affirmer qu'une nouvelle enquête a révélé qu'il ne s'agit pas d'un centre d'affaires; que tel a toutefois été le cas dans la première lettre du 28 mai 1991 mentionnée au 1.7. et que la partie défenderesse entend faire passer pour une décision;

Considérant que même si l'on admettait que les allégations contenues dans la lettre susmentionnée s'appuient sur les éléments cités dans le rapport d'inspection mentionné au 1.6., la question se pose encore de savoir s'il est établi, sur la base de ces éléments, que l'entreprise de la requérante n'est pas un centre d'affaires;



Considérant que la partie défenderesse ne définit pas ce qu'elle entend par centre d'affaires; qu'elle ne démontre pas non plus qu'il est évident, en dehors de toute définition, que les conditions précisées dans le rapport d'inspection sont des conditions qu'un centre d'affaires doit remplir en toute hypothèse;

Considérant en revanche que la requérante cite une définition du centre d'affaires donnée par l'administration, encore qu'il ne s'agisse pas de la partie défenderesse, la Région flamande, mais de l'État belge; que si la partie défenderesse entendait dénier toute autorité à cette définition, elle pouvait le faire et y substituer sa propre définition; que dès lors qu'elle n'en a rien fait, il est tenu compte de cette définition, non pas en tant que preuve légale péremptoire, mais comme élément de fait qui ne peut être ignoré purement et simplement;

Considérant que cette définition, figurant dans l'Information TVA n° 8 du 21 mars 1990 du Ministère des Finances, s'énonce comme suit :

“Les centres d'affaires ou centres de services sont des entreprises qui ont pour objet de mettre, dans des bâtiments spécialement équipés à cet effet, à la disposition d'entrepreneurs débutants ou plus généralement de toute personne qui exerce une activité professionnelle d'indépendant, l'espace d'exploitation nécessaire pour que ceux-ci exercent leur activité professionnelle dans des conditions optimales.

Indépendamment de l'espace d'exploitation adapté qui est mis à leur disposition, les clients (locataires) des centres d'affaires ou de services peuvent aussi utiliser une infrastructure destinée à l'usage commun de tous les locataires (téléphone, téléfax, salles de réunion, parking, sanitaires, restaurant, etc.).

Selon le cas, il peut en outre être fait usage d'un certain nombre de services administratifs comme notamment la fourniture de conseils concernant des problèmes comptables, juridiques et financiers et plus généralement concernant le management (...);”

Considérant que les reproches formulés à l'encontre de la requérante dans le rapport d'inspection précité ne trouvent pas une justification suffisante dans cette définition pour pouvoir conclure que l'entreprise de la requérante ne peut être considérée comme un centre d'affaires;

Considérant que pour corroborer la thèse selon laquelle les éléments du rapport d'inspection ne démontrent pas que l'entreprise de la requérante ne peut être considérée comme un centre d'affaires, il peut être fait référence aux considérations de la requérante, résumées ci-dessus, relatives au caractère illusoire de l'occupation d'un gestionnaire à plein temps dans un centre tel que celui de l'espèce et au modèle de contrat qu'elle a produit en même temps que sa demande;

Considérant enfin que dès lors que le rapport d'inspection mentionne que le gestionnaire fournit "principalement" de l'assistance en matière juridique, cela implique que ce dernier fournit aussi de l'assistance autre que juridique; que le terme "principalement" peut être interprété en ce sens que les locataires demandent "principalement" des conseils juridiques, que s'il faut l'interpréter autrement, par exemple en tant qu'il vise l'incapacité du gestionnaire à fournir des conseils d'une autre nature, la partie défenderesse est restée en défaut de le démontrer et, partant, d'infirmar la thèse de la requérante selon laquelle le gestionnaire est en mesure de fournir aussi une assistance professionnelle dans les domaines économique et fiscal;

3.1.3.2. Considérant que dès lors qu'il a été démontré que le premier motif sur lequel s'appuie la décision attaquée - l'entreprise de la requérante ne peut être considérée comme un centre d'affaires - n'est pas adéquatement établi, il n'y pas véritablement lieu de procéder à un examen approfondi du second motif de cette décision, à savoir le non-respect de la condition spéciale n° 3; qu'il n'est pas établi en effet que ce seul motif aurait déterminé la partie défenderesse à prendre sa décision;

Considérant que ce deuxième motif est, en tout état de cause, nul en droit; qu'il ne peut en aucune façon être reproché à la requérante de ne pas avoir respecté une condition dont il n'est pas avéré qu'elle en avait connaissance; que si la partie défenderesse soutient avoir notifié le 7 février 1989 les trois décisions à la requérante, les documents qu'elle soumet et qui doivent en fournir la preuve ne font nullement mention de la condition en cause; que par contre la lettre notifiant à la s.a. KREDIETBANK la décision qui accorde une subvention en intérêt fait mention de cette condition; qu'il se peut que la partie défenderesse ait escompté que la s.a. KREDIETBANK en informerait la requérante; qu'une telle attente apparaît toutefois peu fondée dès lors qu'il est constaté que la lettre adressée à la s.a. KREDIETBANK énonce des "conditions spéciales" que cette dernière doit respecter en tant que prêteur et que la condition spéciale "n° 3" - qui figure, soit dit en passant, comme condition "n° 4" - y est ajoutée, alors qu'elle ne peut lier que la requérante, et qu'il est fait référence au "modèle de contrat de location et de services soumis" qui a été produit non pas par la s.a. KREDIETBANK mais par la requérante; que la partie défenderesse reste en défaut d'expliquer comment il peut se concevoir, d'une part, qu'elle ait notifié à la requérante la décision d'octroi d'une subvention-intérêt mais sans faire mention d'une condition qu'elle estime à ce point importante que le retrait de cette décision est notamment fondé sur son non-respect et, d'autre part, qu'elle ait informé la s.a. KREDIETBANK de cette condition alors que cette dernière n'était pas tenue de la

respecter; qu'une décision aussi grave que la décision attaquée n'est pas compatible avec une politique de communication aussi incohérente;

3.1.4. Considérant que le moyen est fondé;

3.2. Considérant que la décision de retirer le bénéfice de l'exonération du précompte immobilier et de retirer l'autorisation de pratiquer des amortissements accélérés s'avèrent n'être que la conséquence de la décision visant à récupérer la subvention-intérêt; qu'elles sont par conséquent également illégales,

## **D É C I D E :**

### **Article 1<sup>er</sup>.**

Sont annulées trois décisions du 28 mai 1991 du Ministre flamand de l'Économie et de l'Expansion économique des Classes moyennes en vertu desquelles :

- “ - premièrement, la subvention en intérêt d'un montant de 1.281.000 francs, accordée par la décision du 7/2/1989, faisait l'objet d'une récupération, la requérante étant invitée à effectuer le remboursement dans le mois;
- deuxièmement, le bénéfice de l'exonération du précompte immobilier (pendant cinq ans à concurrence de 20 %), accordée par la décision du 7/2/1989, est retiré et annulé;
- troisièmement, le bénéfice des amortissements accélérés, accordés par la décision du 7/2/1989, est retiré également avec effet rétroactif".

### **Article 2.**

Les dépens du recours, liquidés à la somme de quatre mille francs, sont mis à la charge de la Région flamande.

Ainsi prononcé à Bruxelles en audience publique, le vingt-huit février 2000, par la IXe chambre composée de :

MM.	J. BORRET,	président,
	A. BEIRLAEN,	conseiller d'État,
	L. HELLIN,	conseiller d'État,

Mme V. WAUTERS,

greffier.

**Le greffier,**

**Le président,**

**V. WAUTERS**

**J. BORRET**

**TRADUCTION ÉTABLIE CONFORMÉMENT À L'ARTICLE 63,  
ALINÉA 1ER, DES LOIS SUR LE CONSEIL D'ÉTAT  
COORDONNÉES LE 12 JANVIER 1973.**