CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 228.911 du 23 octobre 2014

205.943/XV-2071

En cause : **la s.p.r.l. PRÉAL**,

ayant élu domicile chez
Me Ph. BOSSARD, avocat,
boulevard Mayence 19
6000 Charleroi,

contre :

la Région wallonne,

ayant élu domicile chez
Me Chr. THIÉBAUT, avocat,
boulevard de la Woluwe 62
1200 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, XV^e^ CHAMBRE,

Vu la requête, introduite le 6 août 2012 par la société privée à responsabilité limitée PRÉAL, représentée par son gérant, Monsieur Alain Préat, qui demande l'annulation de la décision de la Commission d'agrément de conseil du 4 juin 2012 lui refusant l'agrément en tant que conseil au sens du décret du 11 mars 2004 relatif aux incitants régionaux en faveur des petites ou moyennes entreprises;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. É. THIBAUT, premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 9 septembre 2014, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 7 octobre 2014 à 9 heures 30;

Entendu, en son rapport, Mme D. DÉOM, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, Me L. MANISCALCO *loco* Me Ph. BOSSARD, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me Chr. THIÉBAUT, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. É. THIBAUT, premier auditeur chef de section;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen de la cause se présentent comme suit :

Le 26 mars 2012, Alain Préat, bachelier en informatique depuis 2002 et exerçant la fonction d'analyste programmeur, agissant en tant que gérant de la s.p.r.l. PRÉAL, introduit auprès de la Région wallonne, plus spécifiquement de la Direction générale opérationnelle de l'économie, de l'emploi et de la recherche, Département du développement économique, Direction des projets thématiques, une demande d'agrément en tant que conseil dans les domaines spécialisés du diagnostic global et de la consultance en informatique. Cette demande s'inscrit dans le cadre du décret du 11 mars 2004 relatif aux incitants régionaux en faveur des petites ou moyennes entreprises.

Par un courrier du 27 mars 2012, les services de la partie adverse accusent réception de cette demande et informent Alain Préat que la candidature de la société sera soumise à la réunion de la Commission d'agrément, prévue le 8 mai suivant.

Le 22 mai, cette commission examine différents dossiers qui lui sont soumis et décide notamment de ne pas accorder l'agrément à la requérante pour le motif suivant :

> «De son dossier, il apparaît que le candidat ne démontre pas une expérience de la consultance au sens du décret du 11 mars 2004. Son activité est davantage centrée sur la définition de solutions à réaliser que sur la consultance».

Par un courrier du 4 juin, adressé à la s.p.r.l. PRÉAL ainsi qu'à son gérant, Alain Préat, le président de la Commission les informe, qu'après examen du dossier, la Commission n'a pas estimé pouvoir réserver une suite favorable à la candidature à l'agrément en qualité de conseil, et motive le refus en reproduisant la phrase précitée;

Considérant que la partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité fondée sur l'absence d'intérêt à agir de la s.p.r.l. requérante; qu'elle considère que celle-ci n'a pas un intérêt certain, direct et personnel au recours dans la mesure où la décision attaquée ne la concerne qu'indirectement, puisque l'acte attaqué refuse l'agrément sollicité en son nom propre par Alain Préat, qui a introduit la demande en se prévalant de l'expérience professionnelle qu'il a acquise à titre personnel; qu'elle observe que la demande a été introduite depuis l'adresse courriel d'Alain Préat, que les différents cadres du formulaire concernant le *curriculum vitae* et l'expérience ont été complétés à propos de ce dernier, sans jamais faire aucune référence à la s.p.r.l. PRÉAL, qu'au cadre 4 relatif à la «liste des documents à joindre», Alain Préat a communiqué un certificat de bonne conduite, vie et mœurs et une copie de sa carte d'identité, sans produire l'acte de constitution de la s.p.r.l.; qu'elle relève également que ses courriers des 27 mars et 26 mai (lire : 26 avril) 2012 , ainsi que le courrier du 4 juin notifiant l'acte attaqué, ont été envoyés à l'adresse privée d'Alain Préat et non à l'adresse du siège social de la s.p.r.l., que le procès-verbal de la réunion de la Commission d'agrément du 22 mai 2012 fait apparaître que c'est la demande d'agrément de «Monsieur Alain PREAT, du bureau PRÉAL», et non la demande de la s.p.r.l. PRÉAL représentée par Monsieur Alain Préat, qui a été examinée et rejetée, ce qui ressort clairement du courrier de notification; que, selon elle, il ressort explicitement de la requête en annulation que c'est l'expérience professionnelle d'Alain Préat en tant que conseil qui a été mise en exergue et non l'expérience acquise par la société; qu'elle conteste l'intérêt personnel et direct de la s.p.r.l. PRÉAL à obtenir l'annulation de la décision attaquée qui a rejeté la demande d'agrément formulée à titre personnel par son fondateur et son gérant, en raison de l'expérience professionnelle vantée par ce dernier, faute de lien direct de cause à effet entre la décision attaquée et un grief qu'aurait subi la société requérante; que, dans son dernier mémoire, elle insiste sur le fait que la demande faisait valoir l'expérience personnelle d'Alain Préat, présentée à la première personne du singulier, et considère qu'une société ne peut se définir par les seules activités de son gérant;

Considérant que le décret du 11 mars 2004 précité permet tant à une personne morale qu'à une personne physique d'être reconnue comme entreprise de conseil; qu'en l'espèce, la demande d'agrément a été remplie par Alain Préat en qualité de gérant de la s.p.r.l. PRÉAL, et qu'il a précisé dans la demande exercer son activité sous la forme juridique d'une personne morale, étant la s.p.r.l. PRÉAL, dont il a donné le numéro d'entreprise ainsi que la forme juridique; que la décision attaquée a été notifiée à la s.p.r.l. PRÉAL, en la personne de son gérant; que la partie adverse ne peut se prévaloir du fait qu'elle a elle-même notifié la décision à l'adresse privée du gérant, alors que celui-ci avait indiqué dans le formulaire l'adresse du siège social de la société demanderesse; que la partie adverse ne peut avoir refusé à Alain Préat un agrément qu'il ne demandait pas en tant que personne physique; que par ailleurs, un refus d'agrément qui serait fondé sur la différence entre l'expérience personnelle du gérant et l'expérience de la société, ce qui ne ressort pas des motifs de l'acte attaqué, serait par définition opposé à la société demanderesse elle-même et lui ferait grief; que l'exception ne peut être accueillie;

Considérant que la requérante prend un premier moyen 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 contradiction dans les motifs de l'acte, de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'erreur manifeste en fait et en droit et de la violation du décret du 11 mars 2004 relatif aux incitants régionaux en faveur des petites ou moyennes entreprises et de l'incompétence de l'auteur de l'acte; qu'en une première branche, relative à l'absence de motivation formelle et à la contradiction dans les motifs, elle expose que la motivation de la décision attaquée est insuffisante, stéréotypée et ne permet pas de déceler les raisons pour lesquelles elle ne peut bénéficier de l'agrément, et soutient que cette motivation n'est pas claire; que selon elle, en l'absence de définition plus précise dans le décret, il faut se référer au sens commun du terme «conseil», soit : «ce qui tend à diriger, à inspirer la conduite, les actions»; qu'elle constate que sa candidature est exclue parce qu'elle exerce une activité «davantage centrée sur la définition de solutions à réaliser que sur la consultance», alors que la définition de solutions à réaliser est une forme de conseil, et qu'il y a donc contradiction dans la motivation;

que, dans une deuxième branche relative à l'erreur manifeste d'appréciation, elle fait valoir que ni le décret du 11 mars 2004, ni l'exposé de ses motifs, ni ses arrêtés d'exécution ne donnent de définition claire et précise de l'activité de conseil pour laquelle l'agrément est demandé, et que les missions de conseil en informatique sont explicitement mentionnées à l'article 34, 4°, g), de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 mai 2004 portant exécution du décret du 11 mars 2004 précité, de sorte que le conseil informatique fait donc partie des activités de conseil qui peuvent être concernées par l'incitant; qu'elle expose qu'à la lecture de son dossier de candidature, il faut admettre que son activité consiste bien en une activité de conseil, comprise comme une activité ayant comme objectif la fourniture de solutions en vue de l'amélioration de la gestion de l'entreprise ou de certains aspects ponctuels de celle-ci; qu'elle joint à sa requête trois dossiers d'analyse qui à son sens démontrent que l'activité de la société est bien une activité de consultance; qu'elle précise qu'en aucun cas, elle n'est automatiquement amenée à mettre en œuvre les solutions proposées, et que son activité peut se limiter à la consultance, ce dont elle conclut qu'en estimant qu'elle n'exerce pas une activité de conseil au sens du décret précité, la partie adverse a commis une erreur manifeste de fait;

que, dans une troisième branche relative à la violation du décret du 11 mars 2004, elle relève que le décret précité prévoit, en son article 9, que le gouvernement peut octroyer une prime destinée à financer le recours à des services de conseil, que cette disposition est exécutée par les articles 34 et suivants de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 mai 2004 portant exécution du décret précité, que la consultance en informatique entre explicitement dans les divers domaines de la consultance visés par le décret précité, que la seule exigence prévue par le décret pour qu'une entreprise ou une personne physique soit agréée comme consultant est une expérience de trois ans dans le domaine, qu'elle a démontré une expérience dans le domaine de la consultance informatique depuis 2008, soit depuis plus de trois ans, qu'aucune autre exigence n'est fixée par le décret ou l'arrêté, que dès lors qu'elle produit tous les éléments demandés dans le formulaire de candidature à l'agrément et démontre par là avoir réalisé des missions de consultance pendant les trois dernières années, elle aurait dû recevoir l'agrément demandé;

que, dans une quatrième branche relative à l'incompétence de la Commission d'agrément, elle fait valoir que celle-ci n'est compétente que pour apprécier si le

candidat exerce bien une mission de conseil depuis au moins trois ans, et accorder l'agrément si tel est le cas;

Considérant que la partie adverse répond, sur la première branche, en exposant que la motivation de l'acte attaqué est adéquate et suffisante, qu'elle permet de comprendre pour quelles raisons la requérante ne démontre pas une «expérience de la consultance au sens du décret du 11 mars 2004», à savoir que son activité est davantage centrée sur la définition de solutions à réaliser que sur la consultance, que cette motivation n'est pas stéréotypée et démontre que la Commission d'agrément a examiné le contenu du dossier de demande; qu'elle estime que cette motivation n'est ni insuffisante pour une simple décision administrative qui répond à une première demande d'un candidat à l'agrément, ni imprécise, ni entachée de contradiction; que, selon elle, on ne peut raisonnablement nier qu'il existe une différence entre la «définition de solutions à réaliser», qui consiste à analyser les besoins, à élaborer les stratégies et à déterminer les pistes susceptibles de permettre la résolution d'un problème, et le «conseil» qui consiste à transmettre des solutions et un savoir-faire afin d'améliorer la gestion d'une entreprise; qu'elle considère que l'activité du candidat est davantage orientée sur l'analyse, sur la conception et sur le développement de solutions à réaliser plutôt que sur la consultance ou le conseil aux petites et moyennes entreprises;

qu'à propos de la deuxième branche du moyen, elle affirme que la requérante n'établit pas que la Commission d'agrément aurait commis une erreur manifeste d'appréciation et qu'il reste en défaut d'exposer ou de mettre en exergue les éléments de son dossier qui seraient de nature à établir l'existence d'une expérience professionnelle dans le domaine de la consultance en informatique, qui n'auraient pas été correctement pris en considération par la Commission; qu'elle ajoute que les trois dossiers d'analyse différents dont la requérante fait état dans sa requête n'ont pas été portés à la connaissance de la Commission à l'appui de la demande introduite le 26 mars 2012, et que le Conseil d'État n'a donc pas à tenir compte de ces documents produits *a posteriori*;

que, sur la troisième branche du moyen, elle constate que la requérante n'émet aucune critique à l'encontre de la décision attaquée en tant qu'elle refuse l'agrément sollicité pour le domaine «diagnostic global», et se borne à soutenir qu'elle aurait dû recevoir l'agrément sollicité dans le domaine de la «consultance informatique» sans pour autant mettre en exergue les éléments du formulaire qui seraient effectivement de nature à établir son expérience professionnelle dans ce domaine; que, selon elle, la requérante ne précise pas non plus en quoi la Commission d'agrément aurait violé le décret du 11 mars 2004 précité, en décidant sur la base du dossier qu'elle ne démontrait pas avoir l'expérience professionnelle requise en consultance;

qu'elle soutient, sur la quatrième branche du moyen, que la Commission d'agrément est compétente pour apprécier si le demandeur justifie d'une expérience professionnelle de trois ans minimum dans les domaines pour lesquels il sollicite l'agrément comme conseil, conformément à l'article 9, § 2, du décret du 11 mars 2004 précité, et que la décision attaquée est expressément motivée par l'insuffisance de l'expérience professionnelle du candidat dans le domaine de la consultance au sens de ce décret, de sorte que la Commission a donc bien vérifié si l'unique condition à observer pour être agréé, à savoir une expérience professionnelle de trois ans minimum, était ou non remplie dans le chef de la société requérante; qu'elle invoque l'arrêt n° 207.835 du 1er octobre 2010 et considère que la Commission d'agrément n'a pas une compétence liée mais dispose d'une compétence

discrétionnaire pour apprécier si le candidat justifie ou non d'une expérience professionnelle suffisante;

que, dans son dernier mémoire, elle cite des extraits des travaux préparatoires du décret du 11 mars 2004 précité, où apparaissent les termes «aide à la consultance» et «prime à la consultance»; qu'elle cite également un extrait de l'arrêt n° 200.078 du 26 janvier 2010 utilisant ce terme; qu'elle en conclut qu'elle n'a pas commis d'erreur manifeste en se référant à la notion de «consultance» plutôt qu'au sens usuel du terme «conseil»; qu'elle répète que la motivation de la décision attaquée permet d'en comprendre les raisons et précise que la consultance ou le conseil aux petites et moyennes entreprises implique notamment l'accompagnement dans la mise en œuvre des solutions; qu'elle rappelle que le Conseil d'État ne peut se substituer à l'appréciation de l'administration active et estime qu'on n'aperçoit pas les éléments du dossier de candidature qui seraient de nature à établir l'expérience professionnelle de la requérante dans le domaine de la consultance informatique et à montrer que la Commission a commis une erreur d'appréciation manifeste, c'est-à-dire évidente; qu'elle fait également valoir que la motivation de l'acte attaqué est valable tant pour le domaine de la consultance en informatique que pour le diagnostic global, domaine qui vise la notion globale de conseil qu'il faut ensuite redéfinir en tant qu'il s'applique dans un domaine particulier;

Considérant, sur les trois premières branches réunies, que l'article 9 du décret régional wallon du 11 mars 2004 relatif aux incitants régionaux en faveur des petites ou moyennes entreprises, prévoit notamment ce qui suit :

> «§ 1er. Le Gouvernement peut, aux conditions et selon les modalités qu'il détermine, octroyer une prime destinée à financer le recours à des services de conseil.
>
> La prime aux services de conseil est fixée à 50 % du coût admissible et ne peut dépasser 12.500 euros.
>
> § 2. Il est créé une commission chargée de l'agréation des conseils et, le cas échéant, de la suspension ou du retrait de celle-ci. L'agréation est accordée pour une durée de trois ans maximum. Pour être agréé, le conseil doit justifier d'une expérience professionnelle de trois ans minimum.
>
> (…)
>
> Cet[te] agréation est uniquement destinée à garantir l'octroi de l'incitant financier visé au § 1er qui doit permettre à l'entreprise de rémunérer les services de conseil»;

que l'arrêté adopté le 6 mai 2004 par le Gouvernement wallon en exécution de ce décret précise en son article 34, 4°, g), que la prime peut être accordée à l'entreprise qui a recours à des services de conseil notamment dans le domaine informatique, «comprenant notamment le développement ou l'amélioration de l'infrastructure informatique»;

Considérant qu'aucune disposition ne précise quel est le type d'expérience requis des candidats à l'agrément en qualité de conseil, spécialement dans les domaines précités; qu'à défaut de définition particulière de la fonction de «conseil» par le législateur décrétal, celle-ci doit s'entendre dans son sens usuel, soit comme la fonction d'une personne qui fournit des recommandations, idéalement issues de son expérience ou de son savoir et appuyées par un diagnostic de la

situation; que, quel que soit le domaine considéré, définir des solutions pour résoudre un problème préalablement analysé entre manifestement dans les limites de la notion usuelle de conseil; que ni le décret ni l'arrêté précités n'utilisent la notion de consultance, dont le sens usuel ne s'écarte d'ailleurs pas sensiblement de celle d'activité professionnelle de conseil; que rien n'étaie la thèse de la partie adverse selon laquelle le «conseil», entendu au sens de consultance, impliquerait nécessairement l'accompagnement du client dans la mise en œuvre de solutions, accompagnement dont la requérante soutient d'ailleurs avoir également l'expérience; qu'au regard de ces constats, le motif de l'acte attaqué est incompréhensible; que le moyen est fondé en ses trois premières branches;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner la quatrième branche du premier moyen ni le second moyen de la requête qui, à les supposer fondés, ne sauraient entraîner une annulation plus étendue,

D É C I D E :

Article 1er.

Est annulée la décision de la Commission d'agrément de conseil notifiée le 4 juin 2012, refusant à la s.p.r.l. PRÉAL l'agrément en tant que conseil au sens du décret du 11 mars 2004 relatif aux incitants régionaux en faveur des petites ou moyennes entreprises.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e^ chambre, le vingt-trois octobre deux mille quatorze par :

M.	M.	LEROY,	président de chambre,
M.	I.	KOVALOVSZKY,	conseiller d'Etat,
Mme	D.	DÉOM,	conseiller d'Etat,
M.	R.	GHODS,	greffier assumé.

Le Greffier assumé, Le Président,

R. GHODS M. LEROY