

ROYAUME DE BELGIQUE

- - - - -

AVIS 31.540/4

DE LA SECTION DE LEGISLATION DU CONSEIL D'ETAT

- - - - -

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Vice-Président et Ministre de l'Economie, des PME, de la Recherche et des Technologies nouvelles de la Région wallonne, le 18 avril 2001, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté "d'exécution du décret relatif aux bourses de préactivité", a donné le 24 avril 2001 l'avis suivant :

Suivant l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

"(l'urgence est motivée) ... par le fait que l'entrée en vigueur du décret du 15 février 2001 est subordonnée à l'entrée en vigueur de son arrêté d'exécution (article 10 du décret), de sorte que l'ensemble de la mesure ne saurait être opérationnel qu'à l'issue de la procédure réglementaire actuelle.

Or, il importe de mettre rapidement sur pied cette mesure afin de compléter au plus vite l'éventail des aides à la création d'entreprises, dans l'intérêt de la Région wallonne dans son ensemble.

Il convient également d'assurer sans délai la transition entre le nouveau mécanisme et celui des aides aux inventeurs isolés qu'il remplace, pour éviter l'incertitude qu'une situation intermédiaire trop longue est susceptible de causer, tant au niveau des particuliers que des services de l'administration.".

*

*

*

Observation générale

Plusieurs dispositions du projet excèdent les pouvoirs que le Gouvernement wallon puise dans le décret du 15 février 2001 relatif aux bourses de préactivité.

.../...

En effet, ce décret institue un régime de subventions qui sont accordées par le Gouvernement par des décisions unilatérales, leur octroi pouvant être subordonné au respect d'un certain nombre de conditions déterminées, elles aussi, de manière unilatérale. En aucune de ses dispositions, le décret n'habilite le Gouvernement à faire dépendre l'octroi des aides et interventions de la conclusion préalable avec leurs bénéficiaires d'une "convention" ou d'un "contrat" déterminant les obligations respectives "des parties". En l'absence de disposition conférant un tel pouvoir au Gouvernement, les articles du projet qui font référence à une convention sont donc dépourvus de fondement légal en tant qu'ils se réfèrent à pareille convention (1). Il en est ainsi des articles 1er, 7°, 6, 8, 9 et 10.

Le mécanisme de la convention ne peut, en effet, ni se substituer à l'acte unilatéral d'octroi de la subvention (lequel doit être conforme à la disposition d'habilitation), ni ajouter aux obligations qui s'imposent au bénéficiaire, à savoir de respecter le décret du 15 février 2001, précité, et de son arrêté d'exécution ainsi que les

(1) Voyez dans le même sens l'avis 22.803/9 de la section de législation du Conseil d'Etat du 27 octobre 1993 sur un projet d'arrêté de l'Exécutif régional wallon "fixant les modalités d'aides et d'interventions de la Région wallonne pour la recherche et les technologies", devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 septembre 1994 relatif aux aides et interventions pour la recherche et les technologies (Moniteur belge du 10 décembre 1994).

autres lois ou décrets, notamment en matière de subventions (2).

Observations particulières

Examen du projet

Préambule

Alinéa 1er

Il y a lieu d'écrire :

"Vu le décret du 15 février 2001 relatif aux bourses de préactivité, notamment les articles 5 et 7;"

Alinéas 2, 3, 4, 5 et 6

La motivation de l'urgence susceptible d'être contrôlée in concreto par la section d'administration du Conseil d'Etat en cas de recours gagnerait à être étayée par le visa des dates des deux avis de l'inspecteur des finances et des deux consultations de la section de législation.

(2) Sont ainsi visés les articles 55 et 58 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, l'arrêté royal du 31 mai 1933 concernant les déclarations à faire en matière de subventions, indemnités et allocations.

Il y a lieu d'écrire l'alinéa 3 comme suit :

"Vu l'accord du Ministre du Budget, donné le 23 avril 2001;".

L'alinéa 4 doit être rédigé comme suit :

"Vu l'urgence motivée par le fait que l'entrée en vigueur du décret du 15 février 2001 est subordonnée à l'entrée en vigueur de son arrêté d'exécution (article 10 du décret), de sorte que l'ensemble de la mesure ne saurait être opérationnel qu'à l'issue de la procédure réglementaire actuelle.

Or, il importe de mettre rapidement sur pied cette mesure afin de compléter au plus vite l'éventail des aides à la création d'entreprises, dans l'intérêt de la Région wallonne dans son ensemble.

Il convient également d'assurer sans délai la transition entre le nouveau mécanisme et celui des aides aux inventeurs isolés qu'il remplace, pour éviter l'incertitude qu'une situation intermédiaire trop longue est susceptible de causer, tant au niveau des particuliers que des services de l'administration.".

Alinéa 5

Il y a lieu de mentionner l'avis du Conseil d'Etat du 26 mars 2001 et d'écrire :

.../...

"Vu l'avis 31.296/2 du Conseil d'Etat, donné le 26 mars 2001, en application de l'article 84, alinéa 1er, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;".

Alinéa 6

Il y a lieu d'écrire :

"Vu l'avis 31.540/4 du Conseil d'Etat, donné le 24 avril 2001, en application de l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;".

Dispositif

Article 1er

Le 7° du projet doit être omis, conformément à l'observation générale.

Article 2

L'encadrement communautaire visé à l'article 7, § 2, du décret du 15 février 2001 relatif aux bourses de préactivité a été remplacé par le règlement (CE) n° 69/2001 de la Commission du 12 janvier 2001 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides de minimis.

Ce règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout Etat membre.

.../...

La référence au droit européen contenue dans le décret, bien que devenue inexacte, ne suscite pas de difficulté théorique.

Mais dans un but de meilleure information du public, et de plus grande exactitude de l'arrêté d'exécution, son article 2, alinéa 2, pourrait être rédigé comme suit :

"Ce formulaire comprend une demande d'informations sur les aides déjà reçues conformément à l'article 3 du règlement (CE) n° 69/2001 de la Commission du 12 janvier 2001 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides de minimis."

L'administration ne saurait perdre de vue que si le registre central visé à l'article 3, § 2, du règlement, venait à être créé, l'obligation d'information incombant aux promoteurs ne pourrait plus leur être opposée (après un délai de trois ans), en vertu de la même disposition du règlement.

Article 3

1. L'alinéa 2 du paragraphe 1er du projet est superflu vu que cette obligation existe en vertu de l'article 3, alinéa 1er, 2°, du décret régional wallon du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'administration.

.../...

2. Au paragraphe 2 du projet, il convient de clarifier ce qu'il faut entendre par des conditions de recevabilité pour autant que les auteurs du texte en projet souhaitent introduire une phase de recevabilité qui tendrait, par exemple, à charger l'administration d'écarter de la procédure d'avis prévue aux articles 5, § 1er et 6 du décret du 15 février 2001, précité, les projets qui manifestement ne rentreraient pas dans son champ d'application. En effet, aucune condition de recevabilité de la demande n'est présentée comme telle, ni dans le décret, ni dans l'arrêté en projet, et dès lors, les termes "recevable" et "irrecevabilité" utilisés dans le paragraphe en projet sont, en l'état actuel, dénués de signification.

3. Aux paragraphes 2 et 3 du projet, plusieurs délais sont fixés. Il semble que, compte tenu des déclarations du ministre lors des travaux préparatoires du décret du 15 février 2001 précité, on ait affaire à des délais de rigueur (3). A ce propos, il convient de rappeler que lorsque l'autorité administrative investie du pouvoir de décision se voit, comme en l'espèce, imposer des délais, il lui appartient de respecter ceux-ci et donc de prendre, quel que soit leur contenu, des décisions explicites qui doivent être motivées.

(3) Projet de décret "relatif aux bourses de préactivité, rapport de la Commission de l'économie, des P.M.E., du Commerce extérieur et du Tourisme" (Doc., Cons. rég. wal., sess. 2000-2001, n° 168/12, p. 14).

Pour cela, il faut que les délais soient adaptés de manière à ce que l'autorité qui décide dispose du temps nécessaire pour prendre sa décision en connaissance de cause dans le délai imparti (4).

Il appartient aux auteurs de l'arrêté en projet de s'assurer que les délais proposés sont suffisants pour instruire le dossier, et, le cas échéant, de les adapter en conséquence.

4. Par ailleurs, il convient que les auteurs de l'arrêté en projet fixent une durée maximum au délai prolongé que le promoteur demanderait en vertu de l'alinéa 5 du paragraphe 2, afin d'éviter, par exemple, que des dossiers ouverts restent indéfiniment en suspens.

5. Le Conseil d'Etat n'aperçoit en revanche pas, eu égard à la liberté laissée au promoteur de prolonger ce délai sans limitation dans le temps, la raison de la brièveté du délai de quinze jours imposé au prometteur pour transmettre tout complément d'information ou demander une prolongation dudit délai.

(4) Voyez dans le même sens l'avis 26.796/4 de la section de législation du Conseil d'Etat du 23 février 1998 sur un avant-projet de décret "relatif au permis d'environnement" (Doc. Cons. rég. wal., session 1997-1998, n° 392/1, pp. 66 et s.).

Article 4

1. L'arrêté en projet prévoit que le Comité de sélection est désigné pour une durée de trois ans et que le mandat de ses membres est de trois ans également; néanmoins, ces mandats peuvent s'interrompre avant leur terme; l'arrêté d'exécution doit régler cette éventualité : le remplaçant achèvera-t-il le mandat en cours ou siégera-t-il pendant trois ans ?

2. L'article 5, § 1er, du décret du 15 février 2001, précité, prévoit que le comité est composé de membres "... issus de milieux économiques ou scientifiques (en ce compris l'économie sociale marchande)".

Il n'apparaît pas que le Conseil régional wallon ait manifesté la volonté que des représentants de l'administration en fassent partie. A ce sujet, les travaux préparatoires dudit décret sont ambigus, le ministre ayant exprimé, à l'occasion de ces travaux, à la fois la volonté que l'administration joue un rôle mineur se limitant "à instruire les dossiers et à collecter les documents", le jury de sélection "qui peut refléter la sensibilité économique ou la sensibilité de la recherche" jouant un rôle majeur, et celle de voir le comité de sélection composé notamment de deux représentants de l'administration avec voix délibérative (5). Cette dernière déclaration ne

(5) Projet de décret "relatif aux bourses de préactivité, rapport de la Commission de l'économie, des P.M.E., du Commerce extérieur et du Tourisme" (Doc., Cons. rég. wal., sess. 2000-2001, n° 168/12, pp. 10, 16 et 17).

saurait prévaloir sur le texte même du décret. Il convient donc d'omettre les 1° et 2° du projet.

En outre, il apparaît que, pour ce qui concerne la représentation des invests, prévue au 5° du projet, un conflit d'intérêts pourrait se poser, comme l'avis du Conseil économique et social de la Région wallonne le relève, les invests étant des organismes dont la finalité est d'apporter un soutien financier au développement économique et industriel des petites et moyennes entreprises situées dans les zones géographiques déterminées (6).

En conclusion, les auteurs du projet sont invités à revoir la composition de ce comité en projet à la lumière de ces observations.

3. Au paragraphe 2 du projet, il convient de mieux articuler le système de présentation des candidats avec la composition du comité consultatif telle que fixée au paragraphe 1er du projet. En effet, si certains milieux dont sont issus les représentants visés au paragraphe 1er du projet sont aisément identifiables, comme par exemple l'Union wallonne des entreprises, il n'en est pas de même pour d'autres, ce qui rend malaisée l'identification de toutes les entités qui pourront présenter une liste de candidats au ministre. Ainsi par exemple, toutes les

(6) Voyez la définition des "invests" donnée à l'article 1er, 1°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 9 octobre 1997 "définissant les conditions d'accès des invests au Fonds pour la gestion des déchets", Moniteur belge du 7 novembre 1997.

universités pourront-elles communiquer une liste de trois candidats, ou seulement l'université dont est issu le représentant visé au paragraphe 1er, 3°, du projet ?

4. Le paragraphe 3 du projet doit être omis, ne faisant que reproduire la disposition contenue à l'article 5, § 2, alinéas 2, 3° et 4°, du décret du 15 février 2001, précité. Il convient, en revanche, de fixer dans l'arrêté en projet la rétribution éventuelle des membres du comité de sélection.

Article 5

A l'alinéa 3, il y a lieu de remplacer l'expression "proposition motivée" par l'expression "un avis" conformément à l'article 5, § 1er, du décret du 15 février 2001, précité.

Article 6

1. La disposition doit être revue à la lumière de l'observation générale, le paragraphe 1er du projet doit être rédigé comme étant une obligation fixée unilatéralement par le Gouvernement, dans les limites de la délégation prévue à l'article 7, § 1er, 2°, du décret du 15 février 2001, précité.

.../...

2. Dans le bref délai qui lui est imparti, le Conseil d'Etat n'a pu examiner si l'hypothèse envisagée au paragraphe 2, deuxième phrase pourrait néanmoins se produire compte tenu de la règle fixée par l'article 3, § 1er, alinéa 2, du règlement (CE) n° 69/2001 de la Commission du 12 janvier 2001, précité et, dans ce cas, quelle solution y serait apportée ?

En outre, il n'appartient pas au Gouvernement de décider que la réduction de montants versés interviendra "sans préjudice d'éventuels dommages et intérêts". En conclusion, ces derniers termes seront omis.

En conclusion, cette disposition doit être fondamentalement revue.

Article 8

Conformément à l'observation générale, cet article doit être omis.

Article 9

Conformément à l'observation générale, cet article doit être omis ou, à tout le moins, fondamentalement revu.

.../...

Article 10

Conformément à l'observation générale, cet article doit être omis.

Article 11

1. A l'alinéa 1er du projet, les mots "du présent arrêté" sont superflus et doivent être omis.

2. L'alinéa 2 du projet est superflu, ne faisant que redire la disposition contenue à l'article 7, § 3, alinéa 2, du décret du 15 février 2001 précité, et doit donc être omis.

Article 12

Il y a lieu d'écrire :

"Le présent arrêté entre en vigueur ... (la suite comme au projet).".

Article 13

Il convient d'écrire plutôt :

"Le Ministre qui a ... dans ses attributions est chargé de l'exécution du présent arrêté.".

La chambre était composée de

Messieurs	P. LIENARDY,	conseiller d'Etat, président,
	P. VANDERNOOT,	conseillers d'Etat,
	J. JAUMOTTE,	
Madame	B. VIGNERON,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, premier auditeur chef de section. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. L. JANS, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

B. VIGNERON

P. LIENARDY