

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 45.152/2
DU 1^{er} OCTOBRE 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Économie, de l'Emploi, du Commerce extérieur et du Patrimoine de la Région wallonne, le 2 septembre 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon du 15 juillet 2008 "portant exécution du décret relatif au soutien à la création d'activités au travers des bourses de préactivité et au soutien à l'innovation des entreprises au moyen des bourses innovation", a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

Examen du projet

Intitulé

La date du 15 juillet 2008, mentionnée dans l'intitulé, n'est pas celle du projet mais celle du décret que le projet tend à exécuter. L'intitulé du projet sera corrigé sur ce point. Cet intitulé doit en outre être modifié pour tenir compte de l'intitulé exact du décret du 15 juillet 2008 relatif au soutien à la création d'activité au travers des bourses de préactivité et au soutien à l'innovation au moyen de bourses innovation.

La même observation vaut pour l'alinéa 1^{er} du préambule.

Préambule

Alinéa 1^{er}

Parmi les dispositions du décret du 15 juillet 2008, précité, qui constituent le fondement juridique du projet, il convient d'ajouter l'article 1^{er} de ce décret (qui sert de fondement juridique à l'article 2 du projet).

En ce qui concerne la mention de l'article 14 du décret, il y a lieu de supprimer la précision "§ 2", le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, de l'article 14 du décret constituant le fondement décretaal de l'article 11, § 4, du projet. L'article 14 du décret doit donc être visé dans son ensemble à l'alinéa 1^{er} du préambule.

.../...

Alinéa 2

L'article 2, § 2, alinéa 2, et § 4, du décret-programme du 23 février 2006 relatif aux actions prioritaires pour l'avenir wallon constitue, pour partie, le fondement légal de l'arrêté en projet, il convient de le mentionner à l'alinéa 2 du préambule en lieu et place de l'article 2, § 2, 5/.

Alinéa 3 (nouveau)

Il convient de mentionner, dans un alinéa 3 nouveau à insérer, l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 mai 2001 d'exécution du décret relatif aux bourses de préactivité, que l'article 17 du projet abroge.

Alinéa 4 (devenant l'alinéa 5)

À l'alinéa 4, on écrira "Vu l'avis de l'Inspecteur des finances", au lieu de "Vu l'avis de l'Inspection des finances".

DispositifArticle 1^{er}

Au 1/, le décret du 15 juillet 2008, précité, sera mentionné avec son intitulé exact.

Article 3

1. À l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, il est suggéré de supprimer les mots "et recevable", le délai pour vérifier la recevabilité ne pouvant prendre cours qu'une fois que le dossier est déclaré complet. Il conviendra également de préciser le délai pour la vérification de la recevabilité dans la phrase liminaire du paragraphe 2.

.../...

La phrase liminaire du paragraphe 2 pourrait être rédigée comme suit :

"Lorsque l'Agence constate que le dossier est complet, elle vérifie, dans les ... jours de cette constatation, si la demande est recevable. Pour être déclarée recevable, la demande doit répondre aux conditions suivantes :".

2. À l'article 3, § 2, alinéa 1^{er}, 2/, il vaut mieux éviter d'utiliser le terme "entreprise", ce terme étant défini avec une autre portée dans l'article 1^{er}, 6/, du projet, et ne figurant d'ailleurs pas dans l'article 2, alinéa 2, du décret du 15 juillet 2008, précité, auquel l'article 3, § 2, alinéa 1^{er}, 2/, du projet renvoie. Le terme "entreprise", figurant à l'article 3, § 2, alinéa 1^{er}, 2/, du projet, pourrait être remplacé par celui d' "activité".

3. L'article 3, § 3, alinéa 2, doit être complété par l'indication des modes de notification de la décision ministérielle, qui doivent permettre de donner date certaine à celle-ci. Le promoteur disposant d'un délai de quinze jours à partir de la notification pour solliciter un réexamen de la décision, la date à laquelle celle-ci lui a été notifiée doit pouvoir être déterminée sans contestation possible.

4. Au paragraphe 3, alinéa 3, au lieu d'écrire "il peut solliciter un réexamen, maximum une fois", il vaut mieux écrire "il peut solliciter un réexamen unique".

Article 4

1. L'article 4, § 1^{er}, du projet, définit l'accompagnement comme consistant à fournir au promoteur le support nécessaire notamment "dans la réalisation du dossier de candidature". Sur ce point, le paragraphe 1^{er} est en contradiction avec l'article 7, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du décret du 15 juillet 2008, précité, dont il ressort que l'accompagnement n'intervient qu'une fois que la bourse a été octroyée. Les mots "dans la réalisation du dossier de candidature", figurant à l'article 4, § 1^{er}, du projet, seront dès lors omis.

.../...

2. L'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, du décret du 15 juillet 2008, précité, habilite le Gouvernement à déterminer les critères d'agrément des accompagnateurs. Les critères d'agrément des accompagnateurs étant des éléments essentiels du système envisagé, tous ces critères doivent être énoncés dans le projet. Dans la phrase liminaire de l'article 4, § 2, du projet, le mot "notamment" sera par conséquent omis. Le cas échéant, la disposition en cause sera complétée par l'énumération des autres critères d'agrément que le Gouvernement déciderait de rendre applicables.

3. Au paragraphe 2, 4/, le mot "structures", qui n'a pas de portée juridique, sera remplacé par les mots "personnes morales", si telle est bien l'intention de l'auteur du projet.

Dans le même 4/, les mots "procédure collective" doivent être précisés.

4. Au paragraphe 3, les mots "entité juridique" seront remplacés par le mot "personne" ou par les mots "personne physique ou morale".

Article 5

1. Il convient de déterminer de manière plus précise les critères visés à l'article 5, § 3, du projet. Si sont visés par là les critères mentionnés à l'article 4, § 2 (devenant l'article 4, alinéa 2) du projet, il y aura lieu d'insérer, après les mots "si les critères", les mots "mentionnés à l'article 4, alinéa 2".

2. L'obligation de motiver les décisions individuelles produisant des effets juridiques découle déjà de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs. À l'article 5, § 3, du projet, le mot "motivée" est donc inutile et sera omis.

3. Dans ce même paragraphe 3, après les mots "en notifiant sa décision", il convient d'ajouter les mots "à l'accompagnateur".

Article 6

1. Au début du paragraphe 1^{er} seront insérés les mots "Dans la décision visée à l'article 3, § 3, alinéa 2" (si c'est bien cette décision qui est visée).

2. Interrogée sur la portée des mots "modalités d'utilisation", figurant à l'article 6, § 1^{er}, la déléguée du ministre a répondu comme suit :

"Les modalités d'utilisation de la bourse visent notamment les relations entre parties, le contrôle, la cession, l'exploitation du projet".

Les dispositions relatives au contrôle de l'utilisation des bourses de préactivité, que le Gouvernement est habilité à arrêter en vertu de l'article 8 du décret du 15 juillet 2008, précité, doivent faire l'objet de prescriptions réglementaires ¹. Il serait en effet contraire au principe d'égalité que ces dispositions soient arrêtées dans chaque décision d'octroi individuelle en différenciant, le cas échéant, d'une bourse de préactivité à l'autre. Quant aux relations entre parties, à la cession et à l'exploitation du projet, le décret du 15 juillet 2008, précité, n'habilite pas le Gouvernement à régler ces aspects des subventions octroyées au titre de bourses de préactivité. Compte tenu des explications de la déléguée du ministre, les mots "modalités d'utilisation", figurant dans l'article 6, § 1^{er}, du projet, seront dès lors omis.

3. Interrogée sur la question de savoir qui versait concrètement les bourses, la déléguée du ministre a répondu comme suit :

"Les bourses de préactivité ainsi que les bourses innovation seront versées par l'Agence de stimulation économique qui, comme stipulé dans l'exposé des

⁽¹⁾ L'auteur du projet ne perdra pas de vue que les articles 55 et suivants des lois sur la comptabilité de l'État coordonnées le 7 juillet 1991 doivent également trouver à s'appliquer.

motifs du décret, «interviendra donc aux différents stades de la bourse de préactivité et de la bourse innovation. (...) L'Agence de stimulation économique tiendra les contacts avec les promoteurs et liquidera les bourses.»

Je peux compléter l'article 6, §1er, alinéa 2 et l'article 10, alinéa 2 par :
(...) sera versée en trois tranches successives par l'Agence de stimulation économique."

Il est effectivement souhaitable d'apporter cette précision.

4. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, 3/, après les mots "accompagnée des pièces justificatives", il convient d'ajouter les mots "de l'utilisation".

De plus, le comité de sélection ne peut se voir déléguer de pouvoir de décision, l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, du décret du 15 juillet 2008, précité, ne permettant de lui déléguer que des missions consultatives. Les mots "et, dans certains cas, après rencontre avec le Comité qui décidera ou non de la liquidation", figurant au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, 3/, seront dès lors omis. Tout au plus le comité de sélection pourrait-il être habilité à donner un avis au ministre sur la liquidation du solde, auquel cas le point 3/ sera modifié en ce sens.

Article 8

Il est renvoyé, moyennant les adaptations nécessaires, aux observations 1, 3 et 4 relatives à l'article 3.

Article 10

1. Il ressort d'une précision fournie par la déléguée du ministre que l'article 10 du projet ne concerne que les bourses innovation prévues à l'article 9, alinéa 3, 1/, du décret du 15 juillet 2008, précité. Comme en a convenu la déléguée du ministre, il y a lieu de préciser l'article 10, alinéa 1^{er}, du projet, en ce sens.

.../...

De plus, il vaudrait mieux inverser l'ordre des articles 9 et 10 du projet, afin d'éviter d'intercaler une disposition (l'article 9 du projet) relative aux seules bourses innovation prévues à l'article 9, alinéa 3, 2/, du décret, entre des dispositions (les articles 8 et 10 du projet) qui ne concernent que les bourses innovation visées à l'article 9, alinéa 3, 1/, du décret.

2. Il est renvoyé en outre aux observations relatives à l'article 6.

Article 11

1. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, au lieu d'écrire "ils ne siègent qu'en l'absence", il vaut mieux écrire "les suppléants ne siègent qu'en l'absence".

2. Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, il est suggéré d'ajouter, après les mots "patrimonial ou personnel", les mots "dans l'objet d'une délibération".

3. Au paragraphe 2, alinéa 2, 2/, il est souhaitable d'ajouter, après les mots "le caractère confidentiel", les mots "des délibérations".

4. L'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, du décret du 15 juillet 2008, précité, n'habilite le Gouvernement à confier au comité de sélection que des missions consultatives. Il convient dès lors d'insérer, après les mots "toute autre mission" figurant à l'article 11, § 4, du projet, le mot "consultative".

Articles 12 et 13

1. A l'article 12, 1/, il y a lieu d'écrire "en cas de non-respect des obligations imposées par et en vertu du décret;". Cette expression englobe les obligations prévues par l'arrêté à l'examen et par ses arrêtés ministériels d'exécution.

.../...

2. La suspension de la liquidation de la bourse et l'obligation de rembourser la bourse reçue sont des mesures graves. Elles ne peuvent être adoptées qu'après que le bénéficiaire de la bourse a eu l'occasion de s'expliquer sur les manquements qui lui sont reprochés.

Les articles 12 et 13 seront complétés en ce sens.

3. En vertu de l'article 55, alinéas 1^{er} et 2, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État,

"Toute subvention accordée par l'État ou par une personne morale subventionnée directement ou indirectement par l'État, 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."

En vertu de l'article 57, alinéa 1^{er}, 1/ et 2/, des mêmes lois coordonnées,

"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."

Ces dispositions étant applicables de plein droit aux régions en vertu de l'article 71, § 1^{er}, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions, il n'appartient pas au législateur décentralisé d'en rappeler le contenu.

L'article 13, § 1^{er}, 1/, 3/ et 4/, doit en conséquence être omis.

4. L'article 12, 2/ et l'article 13, § 1^{er}, 2/, du projet, mentionnent une "convention conclue entre le bénéficiaire et l'Agence".

.../...

Dans l'avis 31.540/4, donné le 24 avril 2001, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 mai 2001 d'exécution du décret relatif aux bourses de préactivité, la section de législation a souligné ce qui suit :

"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 ² ³.

Invitée à expliquer de quel type de convention il s'agissait, la déléguée du ministre a donné la réponse suivante :

"Cette convention d'exécution de la décision unilatérale vise à responsabiliser le bénéficiaire par rapport à ses obligations. Si vous le souhaitez, un autre nom peut lui être donné."

Un simple changement de dénomination ne suffirait pas à écarter non seulement l'objection de l'absence de base décrétales formulée ci-dessus, mais aussi, plus fondamentalement, celle tirée de ce que toute subvention reste un mode d'action unilatéral de l'administration.

(2) Voir dans le même sens l'avis 22.803/9 de la section de législation du Conseil d'État 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).

(3) Voir également l'avis 43.143/4, donné le 6 juin 2007, sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 19 juillet 2007 visant à associer les communes dans le développement économique de la Région de Bruxelles-Capitale (Moniteur belge du 24 août 2007) et voir également l'avis 43.375/2/V, donné le 6 août 2007 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "fixant les conditions générales selon lesquelles l'Agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées peut conclure des conventions octroyant des subventions en vue de couvrir la totalité ou une partie du coût d'activités ou de prestations effectuées en faveur de personnes handicapées".

Les articles 12, 2/, et 13, § 1^{er}, 2/, de l'avant-projet seront omis.

5. L'attention de la déléguée du ministre a été attirée sur ce que l'article 13, § 1^{er}, 6/, de l'avant-projet risquait de se heurter aux règles applicables en matière de faillite et de concordat. La déléguée du ministre a répondu comme suit :

"La procédure collective vise en effet la faillite, le concordat, ... Si vous pensez que le remboursement en cas de procédure collective se heurte à des dispositions d'ordre public, je propose de supprimer le 6/ de l'article 13, § 1^{er}, du projet et de prévoir à l'article 12 du projet, une suspension possible «6/ pour le bénéficiaire d'une bourse innovation, en cas de procédure collective à son encontre»".

Cette solution peut être admise sous réserve d'une observation analogue à l'observation 3 sur l'article 4 en ce qui concerne la notion de procédure collective.

Chapitre 5 : Dispositions abrogatoires

Chapitre 6 : Entrée en vigueur et exécutoire

Vu le nombre peu élevé de dispositions contenues dans les chapitres 5 et 6 du projet, il est suggéré de grouper ces dispositions dans un chapitre 5 intitulé "Dispositions finales", qui contiendra les articles 17, 18 et 19 du projet.

Article 17

Les mots "modifié par l'arrêté du Gouvernement wallon du 11 mars 2004" doivent être omis.

Article 18

Interrogée sur la question de savoir pourquoi il était envisagé, à l'article 18 du projet, de déroger à la règle générale de l'article 84, alinéa 1^{er}, 2/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en vertu duquel les arrêtés sont obligatoires à partir du dixième jour suivant celui de leur publication au Moniteur belge, la déléguée du ministre a répondu que cette règle générale pouvait être appliquée en l'espèce. Dans ce cas, l'article 18 du projet doit être omis.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	P. VANDERNOOT,	
Madame	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme W. VOGEL, premier auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS