

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 46.156/4
DU 30 MARS 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par la Ministre de la Recherche, des Technologies nouvelles et des Relations extérieures de la Région wallonne, le 6 mars 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "pris en application de l'article 123 du décret du 3 juillet 2008 relatif au soutien de la recherche, du développement et de l'innovation en Wallonie", 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.

Observations générales

1.1. Le projet se fonde sur l'article 123 du décret du 3 juillet 2008 relatif au soutien de la recherche, du développement et de l'innovation en Wallonie, suivant lequel

"Pour chaque type d'aide que vise le présent décret, le Gouvernement arrête :

1/ les indicateurs suivant lesquels sont en tout cas évalués les résultats de l'octroi des aides que vise le présent décret, notamment en termes d'adéquation aux objectifs stratégiques et aux axes prioritaires arrêtés par le Gouvernement;

2/ les modalités suivant lesquelles sont collectés, analysés et diffusés les statistiques et les autres éléments qui constituent la base de ces indicateurs, notamment en collaboration avec l'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique."

En ce qui concerne les "objectifs stratégiques et [...] axes prioritaires" visés au 1/, l'article 117 du même décret prévoit que

"Le Gouvernement arrête périodiquement les objectifs stratégiques et les axes prioritaires suivant lesquels les aides que vise le présent décret sont accordées".

L'article 37 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 septembre 2008 relatif au soutien de la recherche, du développement et de l'innovation en Wallonie prévoit ce qui suit :

"Au minimum tous les cinq ans et pour la première fois dans les dix-huit mois suivant l'entrée en vigueur du décret, le Ministre, en collaboration avec le Ministre de l'Économie, propose au Gouvernement d'arrêter les objectifs stratégiques et les axes prioritaires, visés à l'article 117 du décret.

.../...

La proposition du Ministre porte notamment sur :

- 1/ les domaines technologiques constituant une priorité à court terme compte tenu du potentiel wallon en matière de recherche, d'innovation technologique et de développement économique;
- 2/ les thèmes de recherche et les domaines technologiques constituant une priorité à plus long terme, compte tenu des études et évaluations prospectives en la matière;
- 3/ les modalités d'organisation et de travail des partenariats d'innovation technologique et des autres types de partenariats visés par le décret;
- 4/ les modalités d'organisation et de travail des partenariats d'innovation technologique s'intégrant dans les politiques du Gouvernement de développement économique de la Région;
- 5/ les actions à mettre en œuvre afin de renforcer le développement de la Wallonie en matière de recherche et d'innovation technologique suivant les recommandations figurant dans les études et enquêtes wallonnes, belges, européennes et internationales;
- 6/ les échanges d'informations, les partages d'expériences et les synergies à mettre en œuvre avec les autres entités fédérées belges et, s'il échet, avec les institutions européennes et internationales;
- 7/ les éventuelles adaptations à apporter aux indicateurs arrêtés en vertu de l'article 123, 1/, du décret et aux modalités de collecte, d'analyse et de diffusion arrêtées en vertu de l'article 123, 2/, du décret.

Le Ministre sollicite les avis du Conseil de la politique scientifique et du Comité de suivi interdépartemental avant l'adoption des objectifs et des axes prioritaires par le Gouvernement."

1.2. L'article 3 du projet dispose comme suit :

"Pour chaque programme, l'administration publie sur son site web, après avis du Comité d'accompagnement visé à l'article 12 du présent arrêté et après approbation par le Ministre, la liste des indicateurs suivant lesquels sont évalués les résultats de l'octroi des aides, notamment en d'adéquation avec les objectifs stratégiques et les axes prioritaires arrêtés par le Gouvernement. Ces indicateurs sont élaborés sur base des données collectées conformément au présent arrêté."

Il en ressort que cette disposition charge implicitement l'administration d'établir la liste des indicateurs, visés à l'article 123, 1/, du décret, "suivant lesquels sont [...] évalués les résultats de l'octroi des aides [...], notamment en [termes] d'adéquation [aux] objectifs stratégiques et [aux] axes prioritaires arrêtés par le Gouvernement; les "données collectées conformément au présent arrêté" correspondent, quant à elles, aux "statistiques et [...] autres éléments qui constituent la base de ces indicateurs", au sens de l'article 123, 2/, du décret.

Or cet article 123 prévoit que ces indicateurs sont, pour chaque type d'aides visé par le décret, arrêtés par le Gouvernement, de sorte que cette compétence de nature réglementaire ne peut être exercée par l'administration, même moyennant approbation par le Ministre.

L'article 37 de l'arrêté du 18 septembre 2008 précité est d'ailleurs rédigé en ce sens, puisqu'il prévoit, en son alinéa 2, 7/, que la proposition du Ministre au Gouvernement d'arrêter les objectifs stratégiques et axes prioritaires visés à l'article 117 du décret porte notamment sur "les éventuelles adaptations à apporter aux indicateurs arrêtés en vertu de l'article 123, 1/, du décret".

Comme c'est le Gouvernement qui arrête périodiquement les objectifs stratégiques et axes prioritaires suivant lesquels les aides sont accordées, il lui revient donc aussi d'arrêter les indicateurs suivant lesquels, pour chaque type d'aides, seront évalués les résultats de leur octroi de ces aides, puisque la fonction essentielle de ces indicateurs est de permettre l'évaluation de ces résultats "en termes d'adéquation aux objectifs stratégiques et aux axes prioritaires arrêtés par le Gouvernement".

1.3. La seconde phrase de l'article 3 du projet précise que "Ces indicateurs sont élaborés sur base des données collectées conformément au présent arrêté". Ces données correspondent en effet aux "statistiques et [...] autres éléments qui constituent la base de ces indicateurs", au sens de l'article 123, 2/, du décret.

C'est par conséquent à juste titre que le Conseil de la politique scientifique "recommande de veiller à ce que les données demandées soient étroitement corrélées aux indicateurs retenus pour l'évaluation".

Cette indispensable et étroite corrélation entre, d'une part, les indicateurs et, d'autre part, les informations sur lesquelles ils doivent se fonder, ne peut être assurée par les articles 3 et 7 à 9 du projet, dès lors que ni les objectifs stratégiques et axes prioritaires visés à l'article 117 du décret, ni les indicateurs devant permettre d'évaluer l'adéquation à ces derniers des résultats de l'octroi des aides, ne sont par ailleurs arrêtés par le Gouvernement.

1.4. Dans la mesure où il procède de la sorte à l'inverse de ce que prévoient les articles 117 et 123 du décret, en imposant la communication de catégories d'informations sans que les indicateurs correspondants, pertinents au regard des objectifs stratégiques et axes prioritaires, soient eux-mêmes arrêtés, le projet doit être fondamentalement revu.

2. En vertu de l'article 2 du projet, l'arrêté ne s'applique pas aux subventions prévues aux articles 35, 46, 50, 66, 82 et 107 du décret. Comme l'a observé l'inspecteur des finances dans son avis, donné le 6 janvier 2009, il convient que l'habilitation conférée au Gouvernement par l'article 123 du décret soit également mise en oeuvre pour chacun des types d'aides pouvant donner lieu à l'octroi des subventions visé à l'article 2 du projet.

3. Compte tenu de l'importance des observations générales qui précèdent la section de législation du Conseil d'État se limite aux observations particulières qui suivent.

Observations particulières

Préambule

La délibération collégiale du gouvernement, requise par l'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, doit être mentionnée à la fin du préambule, par l'ajout de la formule "Après délibération,".

Dispositif

1. En outre, suivant l'article 1^{er}, 3/, du projet, le "bénéficiaire" est le "promoteur dont le projet fait l'objet d'une subvention ou d'une avance récupérable accordée par l'administration"; il y a lieu d'entendre par "promoteur", conformément aux articles 1^{er}, 2/, du projet et 1^{er}, 3/, de l'arrêté du 18 septembre 2008 précité, "une ou plusieurs personnes morales autorisées à solliciter une aide en vertu du décret"; le projet consiste, suivant les articles 1^{er}, 2/, du projet et 1^{er}, 6/, du même arrêté, en "l'ensemble des documents émanant d'un promoteur et décrivant, en termes de produit, procédé ou service, les objectifs poursuivis et les moyens tant humains que matériels nécessaires à leur réalisation".

De ces trois définitions résulte que chaque projet n'a qu'un seul promoteur et qu'à tout projet ne peut dès lors correspondre qu'un seul bénéficiaire, même si "plusieurs personnes morales" en sont le promoteur.

Le concept de "chef de file", utilisé dans le chapitre V du projet et que son article 1^{er}, 4/, définit comme le "bénéficiaire chargé de la coordination du projet lorsque celui-ci comprend plusieurs bénéficiaires", n'est donc pas cohérent.

2. L'article 12 du projet tend à créer "un comité d'accompagnement [...] chargé du suivi de la mise en œuvre de la collecte et de l'analyse des données".

Conformément à l'article 84 de l'arrêté du 18 septembre 2008 précité, cependant,

"Le Comité de suivi interdépartemental a principalement pour mission :

[...]

4/ de superviser la mise en œuvre des indicateurs arrêtés en vertu de l'article 123, 1^o, du décret;

5/ de superviser la mise en œuvre des modalités de collecte, d'analyse et de diffusion arrêtées en vertu de l'article 123, 2^o, du décret;

[...]."

Cette contradiction doit être levée.

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	J. JAUMOTTE,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. J.-L. PAQUET, premier auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Ph. HANSE