

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 46.190/2
DU 7 AVRIL 2009

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 12 mars 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "portant exécution du décret du 15 juillet 2008 relatif aux structures d'accompagnement à l'autocréation d'emploi, en abrégé «S.A.A.C.E.»", 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.

Observation générale

Plusieurs dispositions de l'arrêté en projet subordonnent la décision du ministre à une proposition de l'administration.

Ainsi,

- à l'article 2, § 1^{er}, (lire alinéa 2) ⁽¹⁾, la proposition de l'administration précède l'arrêté par lequel le ministre arrête le modèle de la demande d'agrément;
- à l'article 2, § 2, (lire alinéa 2), 9/, la proposition de l'administration précède l'arrêté par lequel le ministre arrête le modèle de la convention partenariale (*sic*) avec le FOREM;
- à l'article 2, § 2, (lire alinéa 2), 10/, la proposition de l'administration précède l'arrêté par lequel le ministre "valide" le modèle de la convention qui définit les objectifs à atteindre dans un plan d'action au sein de la S.A.A.C.E.;

⁽¹⁾ Comme la section de législation l'a souvent rappelé, notamment dans l'avis 44.514/4, donné le 27 mai 2008, sur un avant-projet devenu le décret du 5 décembre 2008 portant création de la société anonyme de droit public "Le Circuit de Spa-Francorchamps" :
"8. La division d'un article en paragraphes ne se justifie pas lorsque chacun des paragraphes ne comporte qu'un seul alinéa. La subdivision de l'article 6 en paragraphes sera dès lors omise. La même observation vaut pour les articles 8 et 9 de l'avant-projet ⁽²²⁾."
En note ⁽²²⁾ de cet avis : Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008, recommandations 57 et suivantes, www.raadvst-consetat.be/?page=technique_legislative&lang=fr, [27 mai 2008] (Doc. parl., Parl. wall., 2008-2009, n/ 862/1, p. 13).

- à l'article 4, la proposition de l'administration précède la décision du ministre sur la demande d'agrément;
- à l'article 5, alinéa 2, il est renvoyé à l'article 4 quant à la procédure d'instruction, d'avis et de décision;
- à l'article 6, alinéas 1^{er} et 11, la proposition de l'administration précède la décision du ministre de suspendre ou retirer l'agrément d'une S.A.A.C.E.;
- à l'article 8, la proposition de l'administration précède l'approbation par le ministre du règlement d'ordre intérieur du Comité de validation de la S.A.A.C.E. agréée;
- à l'article 12, § 2 (lire alinéa 2) ⁽²⁾, la proposition de l'administration précède l'arrêté par lequel le ministre arrête le modèle de rapport annuel d'activité de la S.A.A.C.E. agréée.

Les nombreuses dispositions mentionnées ci-dessus donnent à "l'administration" un statut inadéquat, car celle-ci est hiérarchiquement soumise au gouvernement ⁽³⁾ ou au ministre ayant telle matière dans ses attributions et il est dans la nature des choses qu'une administration instruit les dossiers sur lesquels le gouvernement ou un de ses membres décide, selon les instructions et directives qui lui sont données.

Par conséquent les dispositions précitées seront revues à la lumière de cette observation.

C'est sous cette réserve que les observations particulières qui suivent sont formulées.

⁽²⁾ Il est renvoyé à la note 1.

⁽³⁾ Cfr article 87, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Observations particulièresExamen du projetPréambuleAlinéa 1^{er}

À l'alinéa 1^{er} (devenant alinéa 2), le mot "notamment" sera omis ⁽⁴⁾.

Alinéa 5

L'avis du Conseil d'État sera cité comme suit :

"Vu l'avis 46.190/2 du Conseil d'État, donné le 7 avril 2009, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973" ⁽⁵⁾.

DispositifArticle 1^{er}

Les points 2/ à 5/ et 8/ sont inutiles et doivent être omis, ces définitions résultant à suffisance du décret que le projet exécute.

⁽⁴⁾ Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008, recommandation n/ 27, b, www.conseildetat.be (07/04/2009).

⁽⁵⁾ Idem recommandations n^{os} 36 et 36.1 et formule F-3-5-2, www.conseildetat.be (07/04/2009).

Article 2

1. Invité à préciser ce qu'il y a lieu d'entendre par les mots "par type d'accompagnement", figurant à l'article 2, § 2, 3/, du projet, le délégué du ministre a donné l'explication suivante :

"Le «type d'accompagnement» renvoie aux deux catégories d'accompagnement existantes. Nous distinguons le type d'accompagnement selon qu'il comporte une phase de mise en situation réelle ou non (voir, à cet égard l'article 11, alinéa 2, 1/ et 2/ du projet)."

Cette précision devrait être intégrée dans l'article 2, § 2, 3/, du projet, par exemple en ajoutant à la fin de cette disposition les mots

", selon que celui-ci comporte une phase de mise en situation réelle ou non".

2. Comme en a convenu le délégué du ministre, l'énumération contenue à l'article 2, § 2, du projet devra être complétée de manière à inclure les engagements prévus à l'article 5, § 1^{er}, 5/, 6/ et 7/ du décret relatif aux structures d'accompagnement à l'autocréation d'emploi (en abrégé : S.A.A.C.E.) (ci-après : le décret) parmi les éléments devant figurer dans le dossier de demande d'agrément.

Article 3

L'article 5, § 2, du décret dispose que l'agrément est octroyé par catégorie, en fonction du nombre de porteurs de projets pouvant être accompagnés annuellement par la S.A.A.C.E. Le projet prévoit deux types de catégories d'accompagnement ⁽⁶⁾, selon que celui-ci comporte ou non une mise en situation réelle. Il ne prévoit toutefois pas, comme l'exige la disposition décréte précitée, de catégories en fonction du nombre de porteurs de projet pouvant être accompagnés annuellement par la S.A.A.C.E. L'article 3, alinéa 5, du projet devra être complété pour respecter cette exigence de l'article 5, § 2, du décret.

⁽⁶⁾ Voir ci-dessus la première observation relative à l'article 2.

Article 4

Tel que l'article 4, alinéa 2, du projet, est rédigé, il suggère que ce n'est pas le ministre, mais l'administration qui détermine la portée de l'agrément, ce qui serait contraire à l'article 5 du décret. Pour clarifier l'article 4 du projet, les modifications suivantes devraient y être apportées :

- à la fin de l'alinéa 1^{er}, la phrase suivante sera ajoutée :

"Si la décision ministérielle est favorable, elle précise la portée de l'agrément octroyé, à savoir le type d'accompagnement autorisé et la catégorie pour laquelle l'agrément est octroyé" ⁽⁷⁾;

- à l'alinéa 2, les mots "d'octroi ou de refus de l'agrément ainsi que la portée de l'agrément" seront remplacés par le mot "ministérielle";
- à l'alinéa 3, les mots "copie de la décision d'octroi ou de refus de l'agrément" seront remplacés par les mots "copie de cette décision".

Article 5

1. À l'alinéa 1^{er}, *in fine*, il convient d'écrire

"visé à l'article 2, § 2" (et non : "visé à l'article 2, alinéa 2").

2. Comme en a convenu le délégué du ministre, à l'alinéa 3, première phrase, après les mots "au plus tard le 31 décembre", il vaut mieux supprimer les mots "de l'année en cours", qui n'ajoutent rien au texte.

⁽⁷⁾ Dans la phrase suggérée ci-dessus, le mot "catégorie" vise le nombre de places autorisées.

3. À l'alinéa 3, troisième phrase, au lieu d'écrire "en cas d'avis favorable", il y a lieu d'écrire "en cas de décision favorable".

Article 6

L'article 6 a trait à deux types de recours qui devraient faire l'objet de deux dispositions distinctes. L'article 6 ne devrait viser que les recours contre les décisions statuant sur les demandes d'octroi ⁽⁸⁾ et de renouvellement ⁽⁹⁾ d'agrément, auxquels il conviendra d'ajouter les recours contre les décisions statuant sur les demandes d'agrément d'une augmentation de la capacité maximale d'accueil ⁽¹⁰⁾. Un article 7 nouveau (à insérer) traiterait ensuite des recours contre les décisions de suspension et de retrait d'agrément.

L'article 6 devrait commencer par l'actuel alinéa 5, qui serait modifié comme suit :

"Dans un délai de trente jours à dater de la notification de la décision statuant ⁽¹¹⁾ sur la demande d'octroi ou de renouvellement d'agrément ou sur la demande d'agrément d'une augmentation de la capacité maximale d'accueil, la S.A.A.C.E. peut introduire, par lettre recommandée, un recours motivé auprès du ministre. Ce recours n'a pas d'effet suspensif."

Les alinéas 7 à 12 de l'article 6 du projet deviennent les alinéas 2 à 7 de cette disposition.

⁽⁸⁾ Visées aux articles 3 et 4 du projet.

⁽⁹⁾ Visées à l'article 5, alinéa 1^{er}, du projet.

⁽¹⁰⁾ Visées à l'article 5, alinéa 3, du projet.

⁽¹¹⁾ Contrairement à la formulation envisagée dans le projet ("à dater de la notification de refus d'octroi ou de renouvellement de l'agrément"), cette formulation englobe également les recours contre les décisions qui ne refusent pas l'agrément demandé, mais qui assortissent celui-ci de conditions que l'intéressé entend contester.

À l'actuel alinéa 11 (devenant alinéa 6), au lieu d'écrire "Le Ministre confirme ou infirme sa décision initiale", on écrira cependant "Le ministre statue sur le recours", ce qui permet d'inclure l'hypothèse d'une réformation partielle de la décision initiale.

Article 7 nouveau (à insérer)

1. Il convient d'insérer un article 7 nouveau.

Les quatre premiers alinéas de l'article 6 deviennent les quatre premiers alinéas de l'article 7 nouveau.

L'alinéa 5 de l'article 6 devient l'alinéa 5 de l'article 7 et sera rédigé comme suit :

"Dans un délai de trente jours à dater de la notification de la décision prononçant la suspension ou le retrait de l'agrément, la S.A.A.C.E. peut introduire, par lettre recommandée, un recours motivé auprès du ministre. Ce recours a un effet suspensif."

L'alinéa 6 sera rédigé comme suit:

"L'article 6, alinéas 2 à 7, est d'application aux recours visés par la présente disposition."

2. Il ne ressort pas clairement du projet si la suspension de l'agrément est un préalable obligatoire au retrait de celui-ci, ou si le retrait de l'agrément peut être prononcé sans qu'il n'y ait eu de suspension préalable. L'article 7 nouveau (à insérer) sera précisé sur ce point.

Article 7 (devenant article 8)

Comme en a convenu le délégué du ministre, la rédaction de l'article 7, alinéa 1^{er}, 3/, n'est pas claire et devra être revue.

Article 11 (devenant article 12)

L'article 6, § 1^{er}, du décret dispose :

"§ 1^{er}. Le Gouvernement octroie une subvention à la S.A.A.C.E. agréée.

Celle-ci est déterminée en fonction des éléments suivants :

- 1/ un montant annuel visant à couvrir partiellement les frais de fonctionnement de la S.A.A.C.E.;
- 2/ un montant variable déterminé par le Gouvernement sur la base :
 - a) du nombre de porteurs de projets accompagnés;
 - b) de la qualification ou de la durée d'inoccupation des porteurs de projets accueillis;
 - c) du type d'accompagnement proposé par rapport à la capacité maximale d'accueil.

Le plafond des subventions visées à l'alinéa 1^{er} est fixé à deux cent cinquante mille euros par an et par S.A.A.C.E."

Force est de constater que les dispositions de l'article 11, alinéa 2, 1/ et 2/ et alinéa 5, du projet, ne correspondent pas à l'articulation des éléments qui selon l'article 6, § 1^{er}, alinéa 2, 2/ du décret, doivent constituer la partie variable de la subvention octroyée à une S.A.A.C.E. Il n'appartient pas au Gouvernement, ni au ministre ⁽¹²⁾ de structurer autrement un mécanisme qui est l'oeuvre du législateur. La disposition sera revue en conséquence.

⁽¹²⁾ Comme le fait l'alinéa 3 de l'article 11 en projet.

Article 12 (devenant article 13)

1. L'obligation prévue à l'article 12 (devenant article 13), § 2, d'introduire le rapport d'activité annuel au plus tard le 31 décembre de l'année en cours, paraît trop contraignante. Il vaudrait mieux laisser aux intéressés un délai raisonnable pour rédiger ce rapport une fois l'année terminée, en reportant le délai pour introduire ce rapport auprès de l'administration, par exemple au 31 janvier de l'année suivante. Le délégué du ministre a marqué son accord sur cette suggestion.

2. Au même paragraphe 2, les mots "qui en accuse réception", tels qu'ils sont actuellement insérés dans le texte, peuvent prêter à confusion. Il vaut mieux, si cela correspond à l'intention de l'auteur du projet, supprimer ces mots et ajouter une deuxième phrase au paragraphe 2, aux termes de laquelle

"L'administration accuse réception de ce rapport".

3. Ainsi qu'en a convenu le délégué du ministre, au lieu d'écrire, au paragraphe 4, que le ministre peut "revoir" les montants de subvention octroyés, il serait plus précis d'écrire que le ministre peut "réduire pour l'avenir" les montants de subventions octroyés. Cette formulation est plus conforme à celle utilisée à l'article 6, § 3, alinéa 2, du décret, aux termes duquel "le Gouvernement peut diminuer le montant de la subvention ...".

4. Le paragraphe 5 ne trouve pas de fondement juridique dans le décret.

En outre, la récupération de subventions indûment perçues est régie par les articles 55 et suivants des lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées par l'arrêté royal du 17 juillet 1991, dispositions qui sont 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 régional de paraphraser ces dispositions légales.

Le paragraphe 5 sera dès lors omis.

.../...

Article 13 (devenant article 14)

1. Au lieu d'écrire "dont l'activité dépasse au moment de leur agrément le plafond fixé à l'article ...", mieux vaut écrire "dont l'activité entraîne, au moment de leur agrément un dépassement du plafond fixé à l'article ...".

2. Comme en a convenu le délégué du ministre, plutôt que de se référer au plafond fixé spécifiquement en application de l'article 6, § 1^{er}, alinéa 2, 2/, du décret (montant variable de la subvention), il vaudrait mieux se référer plus généralement au plafond fixé en application de l'article 6, § 1^{er}, alinéa 2, du décret (somme des montants annuels forfaitaire et variable de la subvention).

De plus, après les mots "à l'article 6, § 1^{er}, alinéa 2", il convient d'ajouter les mots "du décret".

Article 14 (devenant article 15)

1. Plutôt que d'écrire "à l'exception des articles 6 du décret et 11 de l'arrêté", on écrira "à l'exception de l'article 6 du décret et de l'article 11 du présent arrêté".

2. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, l'auteur du projet veillera à ne pas lui donner d'effet rétroactif; la date du "10 avril 2009" sera revue en conséquence.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
Mesdames	P. LIÉNARDY, M. BAGUET,	conseillers d'État,
	D. LANGBEEN,	greffier en chef.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

D. LANGBEEN

Y. KREINS