

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 51.065/2
DU 4 AVRIL 2012

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Vice-Président et Ministre du Budget, des Finances, de l'Emploi, de la Formation et des Sports de la Région wallonne, le 8 mars 2012, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon « portant exécution du décret du 27 octobre 2011 relatif au soutien à la création d'emploi en favorisant les transitions professionnelles vers le statut d'indépendant à titre principal », 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 suivantes.

OBSERVATION PRÉALABLE

Le projet d'arrêté tend à exécuter le décret du 27 octobre 2011 'relatif au soutien à la création d'emploi en favorisant les transitions professionnelles vers le statut d'indépendant à titre principal' (ci-après dénommé le décret)¹. Il a pour objet de permettre à des personnes souhaitant devenir indépendant à titre principal - sous réserve de remplir certaines conditions, voir notamment les articles 3 et 4 du décret et l'article 3 en projet - de solliciter un incitant financier pour un montant global de maximum 12.500 euros qui est liquidé de manière dégressive et semestrielle sur une période de deux ans (article 8, § 2, du décret)².

Le projet à l'examen détermine des modalités concernant les bénéficiaires (article 3 du projet), les formes et les modalités de la demande (article 4 du projet), les modalités procédurales relatives à la liquidation, au versement et au contrôle de l'incitant financier (articles 5 à 9 et 11 à 13 du projet), le fonctionnement du comité de sélection (article 10 du projet) et l'entrée en vigueur du décret et de l'arrêté en projet (article 14 du projet).

OBSERVATION GÉNÉRALE

Plusieurs dispositions répètent inutilement certaines obligations qui sont imposées par le décret.

Il y a lieu d'omettre les dispositions qui ont pour objet de rappeler une disposition de force obligatoire supérieure, soit en la reproduisant, soit en la paraphrasant.

¹ Voir l'avis 49.847/2, donné le 13 juillet 2011, sur un avant-projet devenu le décret du 27 octobre 2011 'relatif au soutien à la création d'emploi en favorisant les transitions professionnelles vers le statut d'indépendant à titre principal' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2011-2012, n° 457/1).

² En raison du montant de la subvention, le texte en projet fixe les modalités d'une aide qui n'est pas soumise à la procédure de notification prévue en application des articles 87 et 88 du Traité mais qui entre dans le champ d'application du Règlement CE n° 1998/2006 de la Commission du 15 décembre 2006 'concernant l'application des articles 87 et 88 du Traité aux aides *de minimis*'.

Un tel rappel est non seulement superflu mais s'expose surtout au reproche de dénaturer la norme qui est reproduite : l'auteur du projet donne en effet à penser qu'il serait compétent pour modifier la norme supérieure qu'il reproduit ou paraphrase alors que tel ne saurait être le cas.

Sont notamment sujets à critique :

- l'article 1^{er}, § 1^{er}, du projet en ce qu'il dispose que « le présent arrêté s'applique sur le territoire de la Région wallonne pour la partie de langue française » alors que le champ d'application territorial d'un arrêté est par définition celui qui résulte du décret qui lui sert de fondement juridique et que cette précision figure en outre dans l'article 1^{er}, § 1^{er}, du décret³ ; la même observation vaut pour la même mention dans l'article 4, § 1^{er}, 1^o, en projet;

- les articles 2 et 8 du projet en ce qu'ils rappellent que la décision d'octroi de l'incitant financier peut être prise « dans la limite des crédits budgétaires » puisque cela résulte de l'article 2 du décret ;

- l'article 10, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du projet en ce qu'il reproduit l'article 7, § 2, alinéa 1^{er}, du décret.

Ces dispositions seront revues à la lumière de cette observation.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 3, § 4

L'article 3, § 4, du projet dispose que « les bénéficiaires ne peuvent obtenir qu'une seule fois l'incitant financier ».

Le projet prévoit ainsi une nouvelle cause d'exclusion de bénéficiaires potentiels⁴ alors que l'article 4 du décret énumère de façon limitative les personnes qui ne peuvent bénéficier de l'incitant financier. Le Gouvernement n'est pas habilité à compléter cette liste et la disposition en projet est dès lors dépourvue de fondement juridique.

Par conséquent, l'article 3, § 4, du projet doit être omis.

³ Voir les critiques émises quant à la compétence de l'auteur de l'acte dans l'avis 49.847/2, *op. cit.*

⁴ Peuvent être bénéficiaires : la personne qui exerce déjà des activités sous le couvert d'un statut d'indépendant à titre complémentaire (voir les conditions fixées par l'article 3, alinéa 1^{er}, 1^o, du décret), la personne qui désire s'installer pour la première fois en tant qu'indépendant principal (voir les conditions fixées par l'article 3, alinéa 1^{er}, 2^o, du décret) et la personne qui désire s'installer pour la seconde fois en tant qu'indépendant à titre principal (voir les conditions fixées par l'article 3, alinéa 6, du décret).

Article 4

1. À l'article 4, § 1^{er}, 1°, 8° et 9°, du projet, la compétence de fixer le modèle de la déclaration sur l'honneur doit être confiée au ministre et non à l'Office, comme cela est prévu aux 8° et 9°.

La même observation doit être formulée pour les articles 5 (modèle du formulaire de demande et ses modalités) et 9, §§ 2 à 4, du projet (modèle de la déclaration sur l'honneur, modèle du rapport).

2. À l'article 4, § 2, du projet, il est sans utilité que le Gouvernement s'habilite à adopter des règles qui sont de son ressort.

Par contre, il convient, de compléter le projet pour déterminer quels sont les secteurs ou les publics jugés prioritaires conformément à l'habilitation contenue dans l'article 3, alinéa 4, du décret d'autant plus que l'incitant financier peut être octroyé « aux conditions fixées par le décret et par l'arrêté » mais aussi « dans la limite des crédits budgétaires »⁵ ce qui donne toute son importance à la fixation, pour tout ou partie des bénéficiaires, des secteurs ou des publics jugés prioritaires au regard de la situation du marché de l'emploi, des résultats de l'évaluation visée à l'article 12 (du décret) ou des recommandations du comité de sélection visé à l'article 7 (du décret)⁶.

L'article 4, § 2, du projet, sera revu en conséquence.

Articles 7 et 8

1. Concernant l'octroi de l'incitant financier, il résulte de l'article 5, § 2, du décret, d'une part, que le comité de sélection doit rendre une proposition de classement motivée au Gouvernement et, d'autre part, que le Gouvernement décide de l'octroi ou du refus des demandes, en se référant à la proposition du Comité de sélection.

⁵ Il est renvoyé à l'observation générale formulée sous les articles 2 et 8 du projet.

⁶ L'article 3, alinéa 4, du décret poursuit comme suit : « Le Gouvernement les détermine d'office si les résultats de l'évaluation visée à l'article 12 réalisée après la troisième année de la mise en œuvre du décret concluent à un nombre conséquent de demandes empêchant la gestion adéquate de la présente mesure ».

Par conséquent, il n'est pas conforme au décret de prévoir dans l'arrêté en projet :

- à l'article 7, alinéa 1^{er}, seconde phrase, que passé le délai de quarante jours à partir de la réception de l'ensemble du dossier transmis par l'Office au comité et à défaut d'avis de celui-ci, le dossier est transmis au Ministre ⁷ ;

- à l'article 8, alinéa 3, qu'à défaut de décision du Ministre dans le délai de vingt jours à dater de la saisine par le comité, l'avis du comité est confirmé et dans le cas d'un avis favorable, l'incitant est octroyé.

Les articles 7 et 8 du projet doivent être revus.

2. À l'article 8, alinéa 1^{er}, il n'y a pas lieu de préciser que la décision du Ministre doit être motivée, cette obligation étant déjà prévue par la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs'.

Article 9

1. Au paragraphe 2 de l'article 9, il convient comme dans les autres dispositions de l'arrêté en projet de préciser que l'article 8, alinéa 1^{er}, auquel il est renvoyé est celui du décret.

Une observation analogue vaut pour le paragraphe 3, alinéa 2 et le paragraphe 4, alinéa 2.

2. L'article 9 du projet entend fixer les modalités relatives à la liquidation des quatre tranches de l'incitant financier. Dans la mesure où l'article 8, § 4, septième alinéa, et § 5, cinquième alinéa, du décret prévoient respectivement que « sur la base de l'avis conforme du comité de sélection, l'Office effectue ou non le versement (de la troisième ou de la quatrième tranche) de l'incitant financier », il n'est pas conforme à cette disposition décrétole de prévoir, dans l'article 9, § 3 et § 4, du projet, « qu'en l'absence d'avis du comité dans un délai de trente jours, l'appréciation négative de l'Office est confirmée [...] ».

L'article 9, § 3 et § 4, du projet sera revu sur ce point.

⁷ Même s'il est prévu, à l'article 8, alinéa 2, qu'à défaut d'avis du comité, le ministre peut renvoyer l'analyse du dossier au comité.

Article 10

1. L'article 10, § 3, 4°, du projet, dispose :

« 4° qui marque une hostilité ou est membre d'un organisme ou d'une association qui marque une hostilité vis-à-vis des principes de la démocratie tels qu'énoncés par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, par la Constitution, par la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie ou par la loi du 23 mars 1995 tendant à réprimer la négation, la minimisation, la justification ou l'approbation du génocide commis par le régime national socialiste allemand pendant la seconde guerre mondiale ».

Les hypothèses d'« hostilité vis-à-vis des principes de la démocratie » auxquelles renvoie la disposition examinée ont fait récemment l'objet d'un examen détaillé dans l'avis 50.714/4 donné le 11 janvier 2012 sur un avant-projet de décret 'modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation' ⁸.

Sous les observations générales, la section de législation examine notamment le problème de l'identification correcte des instruments internationaux pertinents et la portée du dispositif de déchéance ou d'exclusion à la lumière de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle ⁹.

La section de législation renvoie l'auteur du projet à ces observations générales avec le même souci de dégager des solutions uniformes.

La disposition sera revue à la lumière de cette observation.

2. À l'article 10, § 4, 2°, du projet, il est précisé que le règlement d'ordre intérieur du comité de sélection contient « la procédure de remise d'avis en cas d'urgence ou dans des circonstances spécialement motivées ». On peut se poser la question de savoir à quoi correspondent ces cas d'urgence et ces circonstances spécialement motivées qui justifieraient que le comité remette son avis selon une autre procédure que celle prévue dans l'arrêté à l'examen. Le Gouvernement est habilité, en vertu de l'article 7, § 3, du décret, à déterminer les modalités de fonctionnement du comité de sélection mais il ne peut déroger à un égal traitement des demandes en prévoyant une procédure particulière de remise d'avis dans le règlement d'ordre intérieur de ce comité.

L'article 10, § 4, 2°, du projet sera dès lors omis.

⁸ *Doc. parl.*, Parl. wall., n° 567/1, pp. 28 à 42.

⁹ Cette partie se réfère à un avis 50.244/2 donné le 26 septembre 2011 sur un avant-projet devenu le décret du 26 janvier 2012 'portant assentiment à l'accord de coopération conclu le 10 novembre 2011 entre la Communauté française et la Région wallonne créant une École d'administration publique commune à la Communauté française et à la Région wallonne' (*Doc. parl.*, Parl. wall., n° 516/1, pp. 29 à 36).

3. À l'article 10, § 4, 3°, du projet, les mots « de l'organisme » peuvent être supprimés.

4. À l'article 10, § 5, du projet, il faudrait préciser la référence qui est faite au Code de la fonction publique non seulement en reprenant l'intitulé complet de celui-ci mais également en précisant quelles sont les dispositions applicables.

Article 13

La première phrase est inutile puisqu'il s'agit de viser des jours civils ¹⁰.

OBSERVATION FINALE

Dans l'ensemble du projet, le symbole « € » doit être remplacé par le nom « euro » en toutes lettres ¹¹.

¹⁰ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 95, a).

¹¹ *Ibid.*, recommandation n° 6.4.

La chambre était composée de

Messieurs	P. LIÉNARDY,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
	S. BODART,	
Mesdames	A. WEYEMBERGH,	assesseur de la section de législation,
	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été rédigé par Mme V. SCHMITZ, auditeur.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

C. GIGOT

P. LIÉNARDY