



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 60.078/2
du 10 octobre 2016

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne ‘portant, pour les matières réglées en vertu de l’article 138 de la Constitution, octroi d’aides, au moyen d’un portefeuille intégré d’aides en Région wallonne, aux porteurs de projets et aux petites et moyennes entreprises pour rémunérer des services promouvant l’entrepreneuriat ou la croissance, et constituant une banque de données de sources authentiques liées à ce portefeuille intégré’

Le 2 septembre 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Président et Ministre de l'Économie, de l'Industrie, de l'Innovation et du Numérique de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 14 octobre 2016^(*), sur un avant-projet de décret 'portant, pour les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution, octroi d'aides, au moyen d'un portefeuille intégré d'aides en Région wallonne, aux porteurs de projets et aux petites et moyennes entreprises pour rémunérer des services promouvant l'entrepreneuriat ou la croissance, et constituant une banque de données de sources authentiques liées à ce portefeuille intégré'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 10 octobre 2016. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseur, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par Roger WIMMER, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 10 octobre 2016.

^(*) Par courriel du 5 septembre 2016.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet¹, 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, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. L'avant-projet tend à régler :

- les aides, au moyen d'un portefeuille intégré d'aides en Région wallonne, aux porteurs de projets et aux petites et moyennes entreprises pour rémunérer des services promouvant l'entrepreneuriat ou la croissance (articles 2 à 20 de l'avant-projet), d'une part,

- et la banque de données de sources authentiques portefeuille intégré d'aides en Région wallonne aux porteurs de projets et aux petites et moyennes entreprises pour rémunérer des services promouvant l'entrepreneuriat ou la croissance (articles 21 à 37 de l'avant-projet), d'autre part.

Les articles 2 à 37 du présent avant-projet et les articles 1^{er} à 36 de l'avant-projet 'portant octroi d'aides, au moyen d'un portefeuille intégré d'aides en Région wallonne, aux porteurs de projets et aux petites et moyennes entreprises pour rémunérer des services promouvant l'entrepreneuriat ou la croissance, et constituant une banque de données de sources authentiques liées à ce portefeuille intégré'², sur lequel la section de législation a donné ce jour un avis 60.077/2, ont un contenu identique.

L'article 1^{er} de l'avant-projet mentionne qu'il règle une matière visée à l'article 127 ou à l'article 128 de la Constitution, en vertu de l'article 138 de la Constitution, et l'article 38 de l'avant-projet abroge le décret du 19 décembre 2002 'relatif aux chèques-formation à la création d'entreprise'.

L'avant-projet tend donc à régler « la reconversion et le recyclage professionnels » au sens de l'article 4, 16°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', matière transférée à la Région wallonne en vertu de l'article 3, 3°, du décret

¹ S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

² L'adoption de deux décrets créant chacun une banque de données a notamment pour effet, même si telle n'est pas l'intention, que deux banques de données distinctes sont établies au sens de l'article 2, 2°, de l'accord de coopération du 23 mai 2013 entre la Région wallonne et la Communauté française 'portant sur le développement d'une initiative commune en matière de partage de données et sur la gestion conjointe de cette initiative'.

du 11 avril 2014 'relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française' ³.

2. Selon l'exposé des motifs,

« A.1. Rétroactes et objectifs

1. [...]

2. Dans sa déclaration de politique régionale 2014-2019, le Gouvernement s'est engagé, en concertation avec les partenaires sociaux, à simplifier radicalement les systèmes d'aide aux entreprises afin d'améliorer l'efficacité des aides octroyées par les pouvoirs publics.

Plus particulièrement, le Gouvernement a proposé :

- en ce qui concerne les aides économiques aux entreprises :

- d'évaluer l'ensemble des dispositifs d'aides économiques afin de les simplifier et recentrer les moyens vers les besoins les plus importants des entreprises ;
- d'étudier l'opportunité du renforcement des conditions liées à la consolidation et à la création d'emplois dans l'ensemble des dispositifs d'aides économiques ;
- d'orienter les aides économiques vers les entreprises les plus intensives en création d'emplois, en innovation et en exportation ainsi que dans les secteurs les plus porteurs, notamment ceux qui s'inscrivent dans une démarche de pôle de compétitivité.

- afin de créer un véritable choc de simplification administrative au bénéfice des entreprises :

- de faire de l'Agence pour l'Entreprise et l'Innovation le référent unique pour les entreprises et les indépendants dont elle gère le dossier et veiller à ce qu'un dossier introduit auprès d'elle soit orienté automatiquement vers l'interlocuteur adéquat au sein de l'administration et des outils économiques ;
- [de] généraliser le principe de confiance et favoriser l'échange d'informations par voie électronique entre administrations et entreprises ;
- de réaliser une banque de données unique de sources authentiques ayant pour effet de ne solliciter qu'une seule fois auprès des entreprises les informations nécessaires à la gestion de leurs dossiers ;
- d'améliorer encore la traçabilité du suivi des dossiers au sein de l'administration et raccourcir le délai de liquidation des aides.

3. L'engagement du Gouvernement a été traduit d'une part dans le Plan Marshall 4.0 [...].

³ Cependant, contrairement à ce qui est prévu à l'article 3, 3°, du décret du 11 avril 2014, le champ d'application territorial de l'avant-projet n'est pas limité à la région de langue française, comme il ressort des articles 2, § 1^{er}, 1°, a) et b), 17, 3°, et 18, 2°, de l'avant-projet.

D'autre part, dans le cadre du plan stratégique du Gouvernement wallon visant à stimuler la création et la croissance des PME, le Gouvernement s'est engagé à simplifier, clarifier et améliorer la lisibilité et la notoriété des procédures et des structures publiques, les démarches et les aides publiques et rendre l'administration plus proactive dans ses démarches vis-à-vis de l'entrepreneur.

[...]

A.2. Présentation de la réforme

4. La présente réforme est articulée en deux volets :

a) Le premier vise à constituer un portefeuille intégré d'aides de la Wallonie aux porteurs de projet et aux entreprises.

Ce portefeuille, dont la gestion est totalement informatisée dans une perspective d'administration 4.0, offre en un endroit unique et selon une gestion harmonisée et simplifiée un ensemble de services aux porteurs de projets ou aux entreprises qui pourront également être payés électroniquement.

Dans une vision purement usager (entreprise ou porteur de projet), ce portefeuille est conçu comme ouvert à toutes les aides de la Région au travers desquelles un prestataire est généralement rémunéré en tout ou en partie au travers d'un soutien financier public octroyé par la Région à une entreprise ou un porteur de projet.

Dans sa version actuelle, le portefeuille intègre déjà la gestion de plusieurs dispositifs d'aides actuels relevant de compétences diverses.

À l'avenir, dans une perspective de rendre la complexité administrative invisible pour les entreprises, il pourrait encore être élargi à d'autres aides qui seraient ainsi gérées dans un dispositif prévu comme souple, rapide et agile.

b) Le second vise à compléter cette réforme en allant encore plus loin dans la réduction des charges administratives pour les entreprises en concrétisant le principe *only once* en reconnaissant un caractère de sources authentiques au nombre important d'informations qui transiteront au travers du portefeuille intégré d'aides.

[...]

A.3. Le portefeuille intégré d'aides

[...]

Les dispositifs d'aides actuels qui devraient se retrouver dans le portefeuille intégré des porteurs des projets :

- les bourses de préactivité (décret du 15 juillet 2008 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) ;
- les bourses coopératives citoyennes (projet-pilote) ;
- les chèques-formation à la création d'entreprise (décret du 19 décembre 2002 relatif aux chèques-formation à la création d'entreprises).

Les prestations liées au coaching sont ajoutées par rapport à ce qui est actuellement offert ».

3. Cela étant, la formation visée par l'avant-projet ne peut pas être assimilée à « la reconversion et [au] recyclage professionnels » au sens de l'article 4, 16°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

Dans son avis 33.338/2 donné le 7 octobre 2002 sur un avant-projet devenu le décret du 19 décembre 2002 'relatif aux chèques-formation à la création d'entreprise', la section de législation du Conseil d'État avait relevé ce qui suit ⁴ :

« Observation générale

L'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, dispose :

'Le chèque est destiné à permettre au porteur de projet de couvrir, en compensation, une heure prestée personnellement pour élaborer ou initier son projet d'entreprise.'

Comparant les aides prévues par l'avant-projet avec les bourses de pré-activités, qui relèvent de la compétence des régions au titre de l'expansion économique, la note au Gouvernement wallon, jointe à la demande d'avis, précise :

'Enfin, par nature, le type d'aide couvre deux champs différents ; ces chèques étant dédiés à de la formation visant à la création d'entreprises ; les bourses de pré-activités touchant pour leur part au développement en tant que tel de l'activité de l'entreprise (rédaction de la présentation de l'idée de départ du projet, enquête de marketing, études technico-économiques, recherche de partenariat, acquisition de documentation, déplacements et contrats professionnels, etc.).

C'est donc bien la dimension d'accompagnement par la formation qui a présidé à l'élaboration de la mesure que nous proposons. [...]

Aussi, afin de dissiper toute ambiguïté qui pourrait injustement subsister, avons-nous précisé l'intitulé même du dispositif sous l'angle de la formation'.

Dans le cas visé par l'article 5, § 1^{er}, le chèque est octroyé pour des heures prestées personnellement par le porteur de projet pour élaborer ou initier son projet d'entreprise, à condition que ce porteur de projet soit suivi par un opérateur de formation agréé à raison d'au moins une heure de 'formation individuelle-accompagnement' par dix heures prestées personnellement par le porteur de projet.

L'on peut se demander si, contrairement à la 'formation individuelle-accompagnement', l'élaboration et l'initiation d'un projet d'entreprise ne relève pas davantage de l'expansion économique – qui n'est pas une matière communautaire 'transférée' – que de la formation.

Le représentant du ministre a répondu en comparant l'élaboration et l'initiation d'un projet d'entreprise à la rédaction de mémoire de fin d'études qui, bien qu'étant rédigé seul par l'étudiant, est supervisé par son professeur et fait incontestablement partie de sa formation.

L'avant-projet doit, dès lors, être complété afin de faire apparaître plus clairement dans son dispositif – et non uniquement dans son intitulé qui n'a pas de valeur réglementaire – le lien entre l'élaboration et l'initiation d'un projet d'entreprise et la formation et, partant, d'éviter tout excès de compétence puisque, comme l'a

⁴ *Doc. parl.*, Parl. wall., 2002-2003, n° 420/1, p. 11.

souvent rappelé la section de législation du Conseil d'État, un même décret ne peut régler à la fois des matières régionales et des matières communautaires transférées ».

À la suite de cet avis, le commentaire de l'article 5 a été complété par la phrase suivante :

« Il s'agit bien d'une formation préparatoire à la mise en œuvre du projet d'entreprise permettant à des personnes sans revenus de préparer de manière adéquate, via la formation, leur passage vers une activité indépendante ».

En outre, les mots « ce qui constitue une formation préparatoire à la mise en œuvre du projet » ont été insérés dans l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du projet déposé au Parlement ⁵.

4. Les travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' précisent, à propos de la compétence des régions relatives à la politique économique, visée à l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 :

« La Région est compétente pour l'aide aux entreprises ou unités d'exploitation de la Région, dans le cadre des lois d'expansion en ce compris les règles d'application relatives à la législation et à la réglementation de l'expansion économique régionale.

Sous réserve des exceptions et restrictions énumérées plus loin, cette compétence de la Région comprend notamment :

1^o L'aide aux entreprises industrielles et de services en difficultés ;

2^o L'aide aux petites et moyennes entreprises industrielles et de services et l'octroi des avantages accordés en exécution de la législation et de la réglementation de l'expansion économique des petites et moyennes entreprises ;

3^o L'octroi des avantages accordés en exécution de la législation et de la réglementation concernant l'expansion économique régionale ;

4^o La réglementation en ce qui concerne l'octroi des avantages fiscaux ⁶ ».

⁵ *Doc. parl.*, Parl. wall., 2002-2003, n° 420/1, pp. 5 et 8.

⁶ *Doc. parl.*, Sénat, 1979-1980, n° 434/1, pp. 27 et 28.

Quant à « la reconversion et [au] recyclage professionnels »⁷, l'exposé des motifs lui consacre le commentaire suivant :

« En matière de formation pédagogique et didactique en dehors de l'enseignement, la Communauté est compétente, en vertu du § 1^{er}, 3^o, pour :

[...]

c) En matière de reconversion et de recyclage professionnels, notamment pour :

1^o Les articles 82 à 117 inclus de l'arrêté royal du 20 décembre 1963 relatif à l'emploi et au chômage et, en particulier, la formation professionnelle ;

2^o La reconversion et le recyclage professionnels par les services publics et par les entreprises ;

3^o Les centres de formation permanente des classes moyennes, les cours de formation de base, de formation prolongée et de recyclage, en particulier l'arrêté royal du 4 octobre 1976 relatif à la formation permanente des classes moyennes et ses arrêtés d'application ;

4^o Les cours d'aptitudes professionnelles dans l'agriculture, en particulier l'arrêté royal du 23 août 1974 concernant la formation de personnes exerçant des activités dans l'agriculture.

Toutefois, la Communauté n'est pas compétente, en vertu du § 2, 6^o, pour les règles relatives à l'intervention dans les dépenses inhérentes à la formation professionnelle, prévue par l'article 76 de l'arrêté royal du 20 décembre 1963 relatif à l'emploi et au chômage, parce que la Région est compétente pour cette matière »⁸.

5. La répartition des compétences entre les diverses composantes de l'État fédéral repose sur le principe de l'exclusivité, qui suppose que toute situation juridique est en principe réglée par un seul et unique législateur. Lorsqu'une réglementation a, comme en l'espèce, des liens avec plusieurs attributions de compétence, l'on doit rechercher où se trouve l'élément prépondérant de la situation juridique réglée⁹.

⁷ Dans le projet initial du Gouvernement (*Doc. parl.*, Sénat, 1979-1980, n° 434/1, p. 64), cette notion ne figurait pas parmi les matières culturelles (article 4) mais parmi les matières personnalisables (article 5). Elle était mentionnée au « 3^o La formation pédagogique et didactique en dehors de l'enseignement, comprenant : [...] c) la reconversion professionnels ».

Au cours de la réunion de la commission (*Doc. parl.*, Sénat, 1979-1980, n° 434/1, pp. 115 et 116), le Gouvernement déposa un amendement visant, entre autres, à compléter comme suit la liste des matières culturelles énumérées à l'article 4 :

« 14^o la formation préscolaire dans les préguardiennats ;

15^o la promotion sociale ;

16^o la reconversion et le recyclage professionnels ».

L'amendement était justifié en ces termes :

« Ces matières figuraient comme des matières personnalisables à l'article 5, § 1^{er}, 3^o, a, b et c.

Les discussions au sein de la Commission ont démontré que ces matières doivent être considérées comme des matières culturelles ».

⁸ *Doc. parl.*, Sénat, 1979-1980, n° 434/1, p. 9.

⁹ Voir notamment les arrêts de la Cour constitutionnelle n° 2/2009 du 15 janvier 2009, B.11.2, n° 87/2009 du 28 mai 2009, B.10, n° 45/2012 du 15 mars 2012, B.12, et n° 141/2015 du 15 octobre 2015, B.10.

Il est permis d'inférer des passages reproduits ci-dessus que la formation prévue par l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, et 2, § 2, alinéa 1^{er} de l'avant-projet ne se rattache pas à « la reconversion et [au] recyclage professionnels » au sens de l'article 4, 16^o, de la loi spéciale du 8 août 1980.

En effet, les travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1980 révèlent que « la reconversion et le recyclage professionnels » sont davantage axés sur la formation des demandeurs d'emploi et des travailleurs. L'avant-projet a, quant à lui, pour destinataires les porteurs de projets et les entreprises.

Il en résulte que, bien que l'avant-projet ait des liens avec la politique de formation, l'élément prépondérant de la situation juridique réglée – et, partant, l'objet réel et concret de la mesure en cause – se situe au niveau de l'aide aux entreprises dans le cadre de la politique d'expansion économique de la Région wallonne ¹⁰.

Par conséquent, les articles 2 à 37 de l'avant-projet doivent être omis.

¹⁰ L'article 11, § 1^{er}, 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' (qui figure dans le chapitre II, « Soutien à la création d'emploi par le soutien à la formation », de ce décret) a notamment complété l'article 5, § 3, alinéa 1^{er}, deuxième phrase, du décret du 19 décembre 2002, abrogé par l'article 38 de l'avant-projet.

Or, par son arrêt n^o 141/2015 précité, la Cour constitutionnelle a dit pour droit que l'article 1^{er}, § 1^{er}, et l'article 3, alinéa 1^{er}, 1^o, a), et 2^o, a), du décret du 27 octobre 2011 violent les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', en ce qu'ils excluent de leur champ d'application les personnes qui sont domiciliées ou qui ont leur siège social dans la partie de langue allemande du territoire de la Région wallonne, après avoir constaté ce qui suit :

« B.14.2. Les travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1988 cités en B.8.2 révèlent que la politique de l'emploi est davantage axée sur les demandeurs d'emploi qu'ils soient ou non chômeurs ainsi que sur les programmes de remise au travail de chômeurs.

Le décret en cause a quant à lui pour destinataires les personnes qui ont un statut d'indépendant et souhaitent développer leur activité ainsi que les personnes qui souhaitent pour la première ou la seconde fois s'installer comme indépendant à titre principal. L'incitant financier qu'il prévoit s'apparente davantage, par sa nature et les personnes qu'il vise, aux mesures visant à soutenir la création d'entreprises qui sont prévues par les décrets du 11 mars 2004 adoptés dans le cadre de la politique d'expansion économique de la Région wallonne.

Si un emploi peut, certes, se trouver libéré par la circonstance que l'indépendant bénéficiaire crée son propre emploi, il ne pourrait en être déduit qu'il s'agit de l'élément prépondérant de la mesure, permettant de conclure que le législateur décréte a agi dans le cadre de la politique de l'emploi. En effet, ainsi qu'il est dit en B.12.1, l'un des principaux objectifs de la politique d'expansion économique est la création d'emplois ».

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 1^{er}

Conformément à l'article 4, 2°, du décret du 11 avril 2014, l'avant-projet doit mentionner qu'il règle une matière visée à l'article 127 de la Constitution, en vertu de l'article 138 de celle-ci.

Les mots « et 128, § 1^{er}, » doivent dès lors être omis.

Article 39

Compte tenu des observations générales, les mots « pour chacune de ses dispositions » doivent être omis.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Bernadette VIGNERON

Pierre VANDERNOOT