CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 77.621/2
du 25 avril 2025

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 septembre 2008 relatif au soutien de la recherche, du développement et de l'innovation en Wallonie'

‡LW-CFEZNEBEB-HHGCBYX‡

Le 7 avril 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président de la Région wallonne et Ministre du Budget, des Finances et du Bien-être animal à communiquer un avis dans un délai de trente jours sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 septembre 2008 relatif au soutien de la recherche, du développement et de l'innovation en Wallonie'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 23 avril 2025. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Christine HOREVOETS et Laurence VANCRAYEBECK, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Philippe DE BRUYCKER, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier MINY, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 25 avril 2025.

*

‡LW-CFEZNEBEB-HHGCBYX‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite essentiellement son examen à la compétence de l'auteur de l'acte, au fondement juridique ainsi qu'à l'accomplissement des formalités prescrites, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées.

EXAMEN DU PROJET

OBSERVATION GÉNÉRALE

L'article 1er du projet prévoit :

« À l'article 58 de l'arrêté du gouvernement wallon du 18 septembre 2008 relatif au soutien de la recherche, du développement et de l'innovation en Wallonie, les modifications suivantes sont apportées :

1° à l'alinéa 1er, les termes '150.000 euros' sont remplacés par '1.000.000 euros' ;

2° l'alinéa 2 est remplacé comme suit :

'Pour tout projet faisant l'objet d'une aide d'un montant égal ou supérieur à 1.000.000 euros, la proposition motivée est examinée par un collège préalablement à sa transmission au Ministre.

Par dérogation à l'alinéa 1er, pour tout projet faisant l'objet d'une aide d'un montant inférieur à 1.000.000 euros, la proposition motivée peut être examinée par un collège préalablement à sa transmission au Ministre, sur demande motivée du Ministre en charge de la Recherche ou d'un membre du Collège. Le collège est composé au minimum de deux membres de l'Administration désignés par celle-ci et d'un représentant du Ministre de la recherche. Le Ministre de la recherche est informé sans délai de la désignation de ses membres par l'Administration. Le Collège est informé mensuellement des demandes d'aide introduites auprès de l'Administration, qui portent sur des activités de recherche industrielle ou de développement expérimental et qui ne sont pas introduites dans le cadre d'un appel à projets. Le collège adapte au besoin la proposition de décision motivée et l'adresse au Ministre de la recherche' ».

Interrogé quant à la lisibilité et la cohérence de la disposition, le délégué a proposé la formulation qui suit :

« À l'article 58 de l'arrêté du gouvernement wallon du 18 septembre 2008 relatif au soutien de la recherche, du développement et de l'innovation en Wallonie, modifié par l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 mai 2014, les modifications suivantes sont apportées :

1° à l'alinéa 1er, le montant '150.000 euros' est remplacé par le montant '1.000.000 euros' ;

‡LW-CFEZNEBEB-HHGCBYX‡

2° l'alinéa 2 est remplacé par ce qui suit :

'Pour tout projet qui fait l'objet d'une aide d'un montant égal ou supérieur à 1.000.000 euros, la proposition motivée est examinée par le collège visé à l'alinéa 4 préalablement à sa transmission au ministre. Le collège adapte au besoin la proposition de décision motivée et l'adresse au ministre de la recherche.

Par dérogation à l'alinéa 1er, pour tout projet qui fait l'objet d'une aide d'un montant inférieur à 1.000.000 euros, la proposition motivée est examinée par le collège visé à l'alinéa 4 préalablement à sa transmission au ministre, sur demande motivée du ministre en charge de la recherche ou d'un membre du collège. Le collège adapte au besoin la proposition de décision motivée et l'adresse au ministre de la recherche.

Le collège est composé au minimum de deux membres de l'Administration désignés par celle-ci et d'un représentant du ministre de la recherche. Le ministre de la recherche est informé sans délai de la désignation de ses membres par l'Administration.

Le Collège est informé mensuellement des demandes d'aide introduites auprès de l'Administration, qui portent sur des activités de recherche industrielle ou de développement expérimental et qui ne sont pas introduites dans le cadre d'un appel à projets.

Le Collège élabore son règlement d'ordre intérieur, qu'il transmet au ministre de la recherche pour information. Ce règlement fixe notamment :

1° Les modalités de demande motivée de présentation auprès du Collège d'un projet qui fait l'objet d'une aide d'un montant inférieur à 1.000.000 euros ;

2° Les modalités de transmission mensuelle au ministre des demandes d'aide introduites auprès de l'Administration, qui portent sur des activités de recherche industrielle ou de développement expérimental et qui ne sont pas introduites dans le cadre d'un appel à projets' ».

À titre exceptionnel, c'est sur la base de cette nouvelle formulation que le projet est examiné.

Il ressort de la note au Gouvernement que l'objectif est de simplifier la procédure, d'une part, en relevant le seuil budgétaire au-dessus duquel les projets sont évalués en collège et, d'autre part, en accordant une délégation de pouvoir au directeur général de l'administration pour tous les projets non présentés en collège, soit ceux d'un montant inférieur à un million d'euros, « tout en permettant au Ministre ou à un membre du collège de solliciter la discussion en collège de projets d'un montant inférieur à un million d'euros et pour lesquels ils identifieraient un risque ou une problématique précise ».

Compte tenu de cette responsabilisation accrue de l'administration, la note au Gouvernement prévoit, en vue d'assurer un pilotage constant de la politique de la recherche, d'éviter les dérapages budgétaires et de garantir le respect des délais règlementaires, une procédure de rapportage mensuel au ministre des demandes d'aides introduites.

Le dispositif examiné consacre effectivement la notion de rapportage mensuel en énonçant que « le Collège est informé mensuellement des demandes d'aide introduites auprès de l'Administration, qui portent sur des activités de recherche industrielle ou de développement expérimental et qui ne sont pas introduites dans le cadre d'un appel à projets ».

‡LW-CFEZNEBEB-HHGCBYX‡

Il prévoit également que, par dérogation à la règle selon laquelle le collège ne sera pas saisi lorsque le projet qui fait l'objet de la demande d'aide est inférieur à un million d'euros, « la proposition motivée est examinée par le collège […] préalablement à sa transmission au ministre » et cela « sur demande motivée du ministre en charge de la recherche ou d'un membre du collège ». Dans ce cas, le collège adapte au besoin la proposition de décision motivée et l'adresse au ministre en question.

Ainsi conçu, le dispositif pose toutefois des difficultés.

Tout d'abord, le rapportage mensuel envisagé par le dispositif semble ne concerner que certains projets et s'adresser tantôt au collège (article 58, alinéa 5, en projet), tantôt au ministre (article 58, alinéa 6, en projet).

Par ailleurs, la question se pose de savoir comment, dans l'hypothèse d'une demande d'octroi d'une aide d'un montant inférieur à un million d'euros adressée à l'administration, le ministre ou un membre du collège seront avertis de l'introduction d'un tel dossier en manière telle qu'ils seraient en mesure d'introduire une demande motivée destinée à ce que le dossier en question soit examiné par le collège. La section de législation observe à cet égard que l'obligation générale de rapportage mensuel, telle qu'elle est conçue par le dispositif, ne permet pas de garantir que les membres du collège – et encore moins le Ministre [1] – disposeront en temps utile (c'est-à-dire avant qu'une décision n'ait été adoptée par l'administration) de l'information pertinente pour demander que certains dossiers soient examinés par le collège.

Le dispositif sera réexaminé à la lumière de cette observation.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. Interrogé sur le ou les fondements juridiques du projet, le délégué a répondu qu'il convenait de viser l'article 122 du décret du 3 juillet 2008 'relatif au soutien de la recherche, du développement et de l'innovation en Wallonie' et que l'alinéa 1er, visant la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', devait être omis du préambule.

L'article 122, alinéa 2, du décret du 3 juillet 2008 ne contient toutefois pas d'habilitation explicite permettant au Gouvernement de fixer les règles de composition du collège qui figurent à l'article 1er du projet. La disposition peut toutefois trouver un fondement juridique dans le pouvoir général d'exécution des décrets conféré au Gouvernement par l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980.

[1] Dès lors que le rapportage mensuel ne lui serait pas adressé.

‡LW-CFEZNEBEB-HHGCBYX‡

Les alinéas 1er et 2 seront dès lors rédigés comme suit :

« Vu la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, l'article 20 ;

Vu le décret du 3 juillet 2008 relatif au soutien de la recherche, du développement et de l'innovation en Wallonie, l'article 122, alinéa 2 ; ».

2. De l'accord du délégué, l'alinéa 4, visant l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 octobre 2024 'fixant la répartition des compétences entre Ministres et portant règlement du fonctionnement du Gouvernement', est inutile et sera omis.

3. De l'accord du délégué, l'alinéa 7, devenant l'alinéa 6, sera complété par l'indication de la date à laquelle le Ministre du Budget a donné son accord, soit le 3 avril 2025.

4. À l'alinéa 8, devenant l'alinéa 7, le visa de l'avis du Conseil d'État sera rédigé comme suit :

« Vu l'avis 77.621/2 du Conseil d'État donné le 25 avril 2025, en application de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ; ».

DISPOSITIF

Article 1er

En ce qui concerne les règles de composition du collège visé à l'article 58, alinéa 4, en projet, il convient d'observer qu'une délégation de pouvoirs ne peut, par définition, être attribuée qu'à une personne, physique ou morale qui, seule, peut valablement poser des actes juridiques, en l'espèce désigner les deux membres issus de l'administration. Il y a donc lieu de désigner un fonctionnaire déterminé ou un organe déterminé et non une « administration » non dotée de la personnalité juridique [2].

La disposition sera revue à la lumière de cette observation.

Article 2

Selon l'article 2, le projet « entre en vigueur le jour de sa signature ».

[2] Voir dans le même sens l'avis 69.452/4 donné le 21 juin 2021 sur un projet devenu l'arrêté 2020/2053 du 25 novembre 2021 du Collège de la Commission communautaire française 'relatif aux associations spécialisées en accessibilité, mettant en œuvre l'article 33 du décret de la Commission communautaire française du 17 janvier 2014 relatif à l'inclusion de la personne handicapée'.

‡LW-CFEZNEBEB-HHGCBYX‡

Cette façon de procéder pose des difficultés dès lors que la date de signature n'est pas connue immédiatement par le destinataire de la norme.

En outre, elle a pour effet de conférer à l'arrêté en projet une portée rétroactive.

Il est rappelé que la non-rétroactivité des actes administratifs est de règle, en vertu d'un principe général de droit. La rétroactivité peut toutefois être justifiée si elle est autorisée par le décret. En l'absence d'autorisation décrétale, elle ne peut être admise qu'à titre exceptionnel, lorsqu'elle est nécessaire notamment à la continuité du service public ou à la régularisation d'une situation de fait ou de droit et pour autant qu'elle respecte les exigences de la sécurité juridique et les droits individuels.

Interrogé à cet égard, le délégué a répondu qu'il s'agissait d'une erreur.

Au vu de cette réponse, l'article 2 sera par conséquent omis.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Béatrice DRAPIER Patrick RONVAUX

‡LW-CFEZNEBEB-HHGCBYX‡