ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Président du Conseil régional wallon, le 25 janvier 1984, d'une demande d'avis sur une proposition de décret "stimulant en Wallonie l'accession de jeunes chômeurs à une carrière d'indépendant ou à l'installation, à leur initiative, de petites et moyennes entreprises", a donné le 3 avril 1984 l'avis suivant :

Par sa lettre du 20 janvier 1984, le Président du Conseil régional wallon a demandé l'avis du Conseil d'Etat sur une proposition de décret stimulant en Wallonie l'accession de jeunes chômeurs à une carrière d'indépendant ou à l'installation, à leur initiative, de petites et moyennes entreprises, proposition déposée par M. Ch. Petitjean et consorts (1).

L'OBJET DE LA PROPOSITION.

L'objet essentiel de la proposition est défini par l'article 1er, alinéa 1er. Il consiste, "en vue de stimuler l'accès à une profession d'indépendant ou à la création d'une entreprise dans la Région wallonne", à accorder "aux jeunes chômeurs, une aide en capital non remboursable, correspondant, totalement ou partiellement, aux montants cumulés des allocations de chômage pour une période dont la durée est fixée par l'Exécutif régional wallon".

L'octroi de l'aide est subordonné à l'engagement des bénéficiaires de "s'installer comme indépendant à titre personnel ou en association, ou à constituer une entreprise dans la Région wallonne" et à la renonciation, en tout ou en partie, aux indemnités de chômage. Les demandeurs s'engagent également à recevoir l'assistance d'un des services de conseil en gestion créés par le décret (articles 2 et 3).

.../...

- - - - - - - - - -

(1) Doc. Cons. régional wallon, 10 (session 1981-1982) n° 1.

L'aide en capital doit être consacrée aux "frais d'installation et de fonctionnement de l'entreprise ou de la profession, à l'achat ou à la location d'équipements ou à tout(e) autre forme d'investissements susceptibles de rentabiliser l'entreprise ou l'exercice de la profession". L'aide "garantit" également "l'acquittement des cotisations sociales et des obligations fiscales" (article ler, alinéas 3 et 4).

OBSERVATION GENERALE SUR LA COMPETENCE DU CONSEIL REGIONAL.

Selon l' "exposé des motifs" de la proposition de décret, celle-ci se fonde sur "l'article 6, § ler, VI, 4°, b, de la loi de réformes institutionnelles du 8 août 1980,qui confère au Conseil régional wallon la compétence de légiférer par décret sur l'aide aux entreprises et dès lors sur l'aide de leur premier établissement".

Il y a lieu de reproduire les termes de la disposition invoquée,qui place dans la compétence de la Région :

"VI. En ce qui concerne la politique économique :

...

4° L'expansion économique régionale, dans le respect des règles et des procédures fixées par les traités instituant les Communautés européennes ou en vertu de ceux-ci, et sans préjudice du cadre normatif dans lesquels s'exercent l'activité économique et la concurrence, notamment :

...

b) l'aide aux entreprises ou unités d'exploitation, en ce compris les règles d'application relatives à la législation et à la réglementation de l'expansion économique régionale;

..."

.../...

A. L'étendue du pouvoir de la Région.

En matière d'aide aux entreprises, l'autorité régionale peut prendre des décisions individuelles au profit d'entreprises déterminées.

Dans la mesure où il s'agit de l'établissement de normes, l'autorité régionale ne peut fixer que des "règles d'application" "relatives à la législation et à la réglementation de l'expansion économique régionale".

Une telle limitation du pouvoir de l'autorité régionale ressort des termes exprès de la disposition.

Elle est confirmée par les travaux préparatoires.

Pris sur base de la loi du 1er août 1974 créant des institutions régionales à titre préparatoire à l'application de l'article 107quater de la Constitution, l'arrêté royal du 10 mars 1975 délimitant parmi les attributions du Ministre des Affaires économiques, les matières où une politique régionale différenciée se justifie, a placé au nombre de celles-ci, "les directives d'application relatives à la législation et à la réglementation de l'expansion économique régionale".

Dans le texte soumis au Conseil d'Etat, le projet de loi spéciale des Régions et des Communautés donnait aux Régions "le pouvoir d'édicter les directives d'application relatives à la législation et à la réglementation (nationale) de l'expansion économique régionale". Dans son avis du 26 juillet 1979, le Conseil d'Etat a notamment fait l'observation que "Le droit interne de la Belgique ne connaît guère la directive"; il a recommandé

.../...

de remplacer cette dernière notion par celle de règles complémentaires (1). Le Conseil d'Etat a, en outre, proposé le texte suivant : "... 2°, l'aide aux entreprises ou unités d'exploitation, en ce compris l'application des règles fixées par les autorités nationales en exécution de la loi"(2). Le projet de loi déposé le 1er octobre 1979 par le Gouvernement employait les termes ci-après : "... 2° l'aide aux entreprises ou unités d'exploitation, en ce compris les règles d'application relatives à la législation et à la réglementation de l'expansion économique régionale". La même formule a été reprise dans le projet de loi spéciale de réformes institutionnelles (3) et se retrouve inchangée dans le texte de la loi spéciale.

B. La portée de la proposition de décret par rapport à la législation nationale.

La disposition fondamentale de la législation nationale qui tend "à aider et encourager les personnes désireuses de s'installer dans une profession indépendante" est l'article 11bis de la loi du 4 août 1978 de réorientation économique, inséré dans cette loi par la loi du 10 février 1981 de redressement économique relative aux classes moyennes.

Ledit article 11bis est rédigé comme suit :

> "En vue d'aider et d'encourager les personnes désireuses de s'installer dans une profession indépendante, une prime de premier établissement de 50.000 frs peut être accordée conformément aux dispositions de l'article 1er, littera e, de la présente loi".

.../...

---

(1) Doc. parl. Sénat 261 (sess. extr. 1979), n° 1, annexe II, p. 2

(2) Doc. cité, p. 29.

(3) Doc. parl. Sénat 434 (sess. 1979-1980), n° 1, p. 67.

Il ressort de l'article 11bis et de la disposition à laquelle il renvoie que pour obtenir la prime de premier établissement, le demandeur doit ne pas avoir dépassé l'âge de trente-cinq ans et doit s'établir pour la première fois dans une profession indépendante pouvant bénéficier des aides prévues au titre I, chapitre I, section I de la loi (1). Toutefois, les personnes qui ont dépassé l'âge de trente-cinq ans et qui sont inscrites depuis six mois au moins à l'Office national de l'emploi comme chômeur demandeur d'emploi bénéficient également de cette prime lorsqu'elles satisfont aux mêmes conditions.

Il suffit de comparer, sur quelques points essentiels, la loi du 4 août 1978 et la proposition de décret pour faire apparaître que celle-ci tend à créer un système indépendant, différent de celui qui a été instauré par la loi.

En premier lieu, la proposition de décret limite le bénéfice de l'aide en capital aux jeunes chômeurs qui s'engagent à s'installer comme indépendants. Par contre, selon la loi du 4 août 1978, la prime de premier établissement peut être obtenue par une personne qui n'est pas chômeur si elle n'a pas dépassé l'âge de trente-cinq ans.

En second lieu, la proposition de décret réserve l'octroi de l'aide en capital aux jeunes chômeurs, sans toutefois énoncer de critère d'âge. Par contre, la loi du 4 avril 1978 permet l'octroi de la prime de premier établissement à une personne qui a dépassé l'âge de trente-cinq ans, si elle est inscrite depuis six mois au moins comme chômeur demandeur d'emploi, et elle ne fixe aucune limite d'âge maximum.

.../...

---

(1) Voir notamment l'article 2 de la loi.

En troisième lieu, la loi du 4 août 1978 fixe à 50.000 F. le maximum du montant de la prime de premier établissement. Par contre, aux termes de l'article ler, alinéa ler, de la proposition, l'aide en capital "(correspond), totalement ou partiellement, aux montants cumulés des allocations de chômage pour une période dont la durée est fixée par l'Exécutif régional wallon".

En conclusion, les dispositions de la proposition de décret consistent en des règles indépendantes et non en des "règles d'application" de la législation nationale relative à la matière. Elles excèdent dès lors la compétence du Conseil régional wallon, telle qu'elle est délimitée par l'article 6, § ler, VI, 4°, b, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

La chambre était composée de

Messieurs :	P. TAPIE,	président de chambre,
	Ch. HUBERLANT, P. FINCOEUR,	conseillers d'Etat,
	P. DE VISSCHER, C. DESCHAMPS,	assesseurs de la section de législation,
Madame :	M. VAN GERREWEY,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, auditeur adjoint.

LE GREFFIER, LE PRESIDENT,

M. VAN GERREWEY. P. TAPIE.