

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 36.046/2

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 de l'Économie, des PME, de la Recherche et des Technologies nouvelles de la Région wallonne, le 27 octobre 2003, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret "relatif aux Agences conseil en économie sociale", a donné le 17 novembre 2003 l'avis suivant :

Examen de l'avant-projet

Fondement juridique

Observations générales

1. Pour concilier les principes régissant la répartition des compétences entre les pouvoirs législatif et exécutif, les éléments essentiels de la réglementation envisagée doivent figurer dans le texte même du décret. Ainsi en est-il, notamment, des procédures de recours visées aux articles 7 et 10, et des procédures d'octroi des subventions visées aux articles 20 et 24.

2. Conformément aux articles 20, 68 et 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, le Gouvernement en tant que tel prend les arrêtés et les règlements nécessaires à l'exécution des décrets, décide lui-même de ses règles de fonctionnement et délibère collégalement sans préjudice des délégations qu'il accorde lui-même en son sein. Ces articles font obstacle à ce que le législateur s'immisce dans la répartition des compétences au sein du Gouvernement en confiant directement à un de ses membres des tâches déterminées.

En conséquence, les articles 6, alinéas 1^{er}, 12, 1^o et 4^o, 13, 18, alinéas 2 et 19 doivent être revus et l'article 1^{er}, 5^o doit être omis.

Observations particulières

Article 1^{er}

1. Au 2^o, l'entreprise d'économie sociale est définie selon quatre critères repris sous les points a) à d). Selon le commentaire de l'article 1^{er}, cette définition "est reprise du rapport du Conseil wallon de l'économie sociale de décembre 1990 sur le secteur de l'économie sociale (p. 8)".

.../...

Il est à noter que ces quatre critères se retrouvent aussi dans la définition de l'entreprise d'économie sociale donnée par l'article 1^{er}, § 2, 1°, de l'accord de coopération du 4 juillet 2000 entre l'État, les Régions et la Communauté germanophone relatif à l'économie sociale. Il y a, à cet égard, lieu d'attirer l'attention de l'auteur de l'avant-projet sur le fait que l'accord de coopération précité ajoute aux quatre critères évoqués ci-avant un cinquième principe de base dont les entreprises d'économie sociale doivent assurer le respect. Ce cinquième principe de base a trait à "un développement durable respectueux de l'environnement" (article 1^{er}, § 1^{er}, 2°, in fine, de l'accord de coopération précité). Or, si le commentaire de l'article 1^{er} de l'avant-projet indique que sont concernées par la définition des entreprises d'économie sociale celles qui font "des choix de développement durable", le texte en projet reste muet à cet égard.

Interrogée sur cette discordance, la déléguée du ministre a précisé qu'il n'y aurait pas d'objection à ce que la définition de l'entreprise d'économie sociale soit caractérisée également par ce cinquième critère figurant dans l'accord de coopération auquel la Région wallonne est partie.

Le texte doit être complété sur ce point.

2. Au 3°, la définition donnée de l'entreprise d'économie sociale marchande dans le texte de l'avant-projet ne coïncide pas parfaitement avec l'explication de cette définition dans le commentaire de l'article. Ainsi, une entreprise d'économie sociale dont 50 % ou moins des recettes proviendraient de la vente de biens ou de services ne serait pas une entreprise d'économie sociale marchande au sens du 3° en projet alors même qu'elle pourrait l'être au sens du commentaire de cet article ¹. L'avant-projet devrait dès lors être clarifié sur ce point.

(1) L'entreprise qui bénéficierait au niveau de ses recettes de moins de 50 % de subsides octroyés par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'un arrêté tout en réalisant 50 % ou moins de ses recettes via la vente de biens ou de services ne serait pas une entreprise d'économie sociale marchande selon le texte en projet alors qu'elle devrait être considérée comme telle selon le commentaire de l'article. Or, il n'est pas interdit de penser que certaines entreprises pourraient disposer de recettes autres que des recettes issues de la vente de biens ou de services ou issues de subsides (par exemple, des donations ou des revenus de capitaux).

Article 6

1. Le texte en projet devrait régler l'hypothèse des conséquences que le Gouvernement peut attacher à une absence d'avis de la commission d'agrément et de suivi créée et organisée à la section V de l'avant-projet.

2. À l'alinéa 2, l'attention de l'auteur de l'avant-projet est attirée sur ce que les critères 1° à 3° sont difficilement applicables pour des Agences-conseil qui solliciteraient un premier agrément sans avoir de passé dans le secteur.

Il convient de mieux articuler ces dispositions avec les articles 4 et 5, 4°.

Article 9

Selon la déléguée du ministre, si une ou les deux conditions visées aux 1° et 2° sont remplies sans que le Gouvernement use de son pouvoir de suspendre l'agrément en application de l'alinéa 2, l'agrément doit être retiré.

Dès lors, compte tenu de l'observation générale 2, l'alinéa 1^{er} doit être rédigé comme suit :

"Art. 9. L'agrément est retiré par le Gouvernement :

1° ...;

2°".

Articles 11 à 15

Le décret en projet doit non seulement, comme il le fait aux articles 11 à 15, créer la commission qu'il institue et en définir les missions et la composition mais il doit également prévoir les règles essentielles de son fonctionnement.

Article 12

Le 1° prévoit que la commission d'agrément et de suivi remet un avis motivé sur l'opportunité notamment de "suspendre ou de retirer l'agrément d'une Agence-conseil en économie sociale" alors que les articles 9 et 10, qui organisent les règles relatives à la suspension et au retrait de l'agrément, ne prévoient pas l'intervention de la commission précitée.

Le texte doit être clarifié sur ce point.

Cette observation vaut aussi pour le 2°, selon lequel la commission remet un avis motivé sur l'octroi et le montant des subventions alors que l'article 17, 2°, qui règle les conditions d'octroi des subventions, prévoit que la commission est, dans ce cadre, chargée d'approuver un rapport d'activités et non de remettre un avis motivé.

Article 13

Cet article est inutile étant donné qu'il impose une obligation résultant déjà de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Article 14

Au 1°, aux mots "un pour chaque banc : syndicat, patronat" - figurant entre parenthèses - seront préférés ceux de "un membre représentant les organisations représentatives de travailleurs et un membre représentant les organisations représentatives d'employeurs". Le terme "secteur" doit par ailleurs être clarifié, la notion étant

.../...

traditionnellement utilisée dans les textes de droit social, pour désigner une branche d'activité, voire la commission paritaire instituée conformément à la loi du 5 décembre 1968 relative aux conventions collectives de travail et aux commissions paritaires.

Articles 17 à 21

Comme la section de législation l'a rappelé à de multiples reprises, pour concilier les principes régissant la répartition des compétences entre le législateur décréteur et le Gouvernement, les éléments essentiels de la réglementation envisagée doivent figurer dans le texte même du décret. Il appartient donc au décret de fixer, lui-même, les conditions essentielles d'octroi et de répartition des subventions ainsi que leur mode de calcul ou leur montant.

Par contre, le contrôle de l'octroi et de l'emploi des subventions est déjà réglé par les articles 55 à 58 de l'arrêté royal du 17 juillet 1991 portant coordination des lois sur la comptabilité de l'État rendus applicables aux Régions par l'article 71, § 1^{er}, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions.

Compte tenu de ces principes, il y a lieu d'observer ce qui suit :

a) L'article 17, 3°, et l'article 21 devraient être omis dans la mesure où ils ne sont pas de nature à renforcer le contrôle prévu par les articles 55 à 58 de l'arrêté royal précité du 17 juillet 1991.

b) À l'article 18, alinéa 2, le décret devrait préciser la méthode que le Gouvernement est habilité à utiliser pour modifier le montant de la subvention afin de tenir compte de l'évolution des prix. Il est suggéré de prévoir que le Gouvernement adapte chaque année le montant de la subvention de l'année suivante en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation entre les mois de novembre de l'année en cours et de novembre de l'année précédente.

c) À l'article 19, l'adéquation entre les objectifs poursuivis et les critères énoncés à l'article 17 étant déjà une condition pour l'octroi du montant de base de la

.../...

subvention visée à l'article 18, le Conseil d'État n'aperçoit pas le critère précis prévu dans le décret sur lequel le Gouvernement pourrait se fonder pour octroyer une subvention supplémentaire de 10.000 euros maximum à titre d'incitant, notamment, en raison du caractère particulièrement large des termes "adéquation des objectifs poursuivis".

Articles 23 et 24

Selon les explications fournies par la déléguée du ministre, les relations établies entre la Région wallonne et la S.A. SOWECSOM se caractérisent par les éléments suivants :

a) La Société wallonne d'Économie Sociale marchande (en abrégé SOWECSOM) est une filiale spécialisée de la Société régionale d'Investissement de Wallonie (en abrégé SRIW) au sens de l'article 22, § 3, de la loi du 2 avril 1962 relative à la Société fédérale d'investissement et aux Sociétés régionales d'investissement.

b) Selon l'article 22, § 3, alinéa 3, de la loi précitée du 2 avril 1962, les filiales spécialisées de la SRIW peuvent se voir déléguer par décret ou par arrêté du Gouvernement des missions en vue de contribuer à la mise en oeuvre de la politique économique de la Région.

c) L'article 28, alinéa 2, de la même loi précise que la Région procure aux filiales spécialisées de la SRIW "les ressources financières nécessaires à l'accomplissement de ces missions".

d) Par un arrêté du 9 juin 1999 confiant une mission déléguée à la S.A. Société wallonne d'économie sociale marchande (SOWECSOM), le Gouvernement wallon a confié à la SOWECSOM les missions suivantes : "promotion de l'outil SOWECSOM, adaptation des produits SOWECSOM, suivi financier des projets, essaimage des initiatives, collaboration des agences-conseils, dans le cadre d'un budget de 30.000.000 FB".

Partant du constat que ce budget de 30.000.000 FB sera épuisé à la fin de l'année 2003, l'auteur de l'avant-projet, dans le but de pérenniser le soutien financier

.../...

apporté à la SOWECSOM, entend donner une base décrétable permanente à un mécanisme de subvention pour les dépenses de fonctionnement que la SOWECSOM expose dans le secteur de l'économie sociale marchande.

Si telle est l'intention de l'auteur de l'avant-projet, il conviendrait que le décret règle lui-même les éléments essentiels de cette subvention.

Les articles 23 et 24 de l'avant-projet doivent donc être fondamentalement remaniés.

Article 26

L'entrée en vigueur d'un texte qui constitue le fondement légal d'un autre texte ne peut être subordonnée à l'entrée en vigueur de ce dernier, celui-ci ne pouvant en aucun cas entrer en vigueur avant le texte qui en forme le fondement.

Si l'auteur de l'avant-projet entend laisser au Gouvernement le soin de fixer la date d'entrée en vigueur du décret, il est proposé de rédiger l'article comme suit :

"Art. 46. Le Gouvernement fixe la date d'entrée en vigueur du présent décret."

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
Madame	M. BAGUET,	
Monsieur	J. van COMPERNOLLE,	assesseur de la section de législation,
Madame	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. P. RONVAUX, auditeur adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS