

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 38.634/VR/V
DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, chambres réunies des vacances, saisi par le Ministre de l'Économie et de l'Emploi de la Région wallonne, le 23 juin 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours ^(*), sur un avant-projet de décret "portant assentiment à l'accord de coopération conclu entre l'État fédéral, les Régions et la Communauté germanophone relatif à l'économie plurielle", a donné le 19 juillet 2005 l'avis suivant :

(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85*bis*.

I. Portée du projet

L'avant-projet de décret soumis pour avis a pour objet d'approuver l'accord de coopération entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone relatif à l'économie plurielle, fait à Bruxelles à une date inconnue, qui fait suite à un précédent accord de coopération du 4 juillet 2000 ¹ amendé par deux avenants des 15 août 2002 et 12 février 2004.

Le chapitre premier de l'accord de coopération détermine les objectifs généraux et le champ d'application de l'accord de coopération. La notion d'économie plurielle est basée sur deux piliers : l'économie sociale et la responsabilité sociale des entreprises; les parties s'engagent à promouvoir la première et à stimuler les synergies entre celle-ci et la responsabilité sociale des entreprises (art. 1^{er}).

Le chapitre 2 contient les engagements communs des parties à l'accord, en synthèse :

- prendre les mesures nécessaires et libérer des moyens en vue du développement des deux piliers de l'économie plurielle (art. 2);
- établir des objectifs opérationnels aussi bien quantitatifs que qualitatifs pour ces deux piliers (art. 3);
- harmoniser au maximum les mesures fédérales, régionales et communautaires (art. 4);
- créer immédiatement un Comité interministériel de concertation pour l'économie plurielle, dont l'accord fixe la composition (art. 5);
- renforcer les initiatives d'économie sociale et notamment aboutir à la création d'au moins une coopérative d'activités par province (art. 7);

¹Approuvé par le décret flamand du 8 décembre 2000.

Approuvé par la loi du 26 juin 2001.

Approuvé par l'ordonnance bruxelloise du 26 juin 2001.

Approuvé par le décret wallon du 18 juillet 2001.

Approuvé par le décret germanophone du 8 octobre 2001.

- affecter des moyens financiers à la réalisation de ces objectifs (art. 8 et 9).

Le chapitre 3 contient les engagements propres de l'État fédéral en rapport avec l'exécution du précédent accord de coopération (art. 11) et de nouveaux engagements, notamment :

- l'institution d'un organe de concertation structurelle compétent pour donner des avis sur la politique fédérale en matière d'économie sociale (art. 12);
- le financement des coopératives d'activités durant la phase de démarrage d'un an (art. 13);
- la modification du statut de la société à finalité sociale (art. 14);
- l'adaptation de la législation et la création d'une structure d'appui en matière de marchés publics (art. 15 et 16).

Le chapitre 4 contient les engagements communs des Régions et de la Communauté germanophone ², notamment :

- la poursuite des engagements pris dans le précédent accord de coopération du 4 juillet 2000 (art. 17);
- la garantie de la continuité des coopératives d'activités au terme de la phase de démarrage d'un an (art. 18);
- la recherche d'une solution structurelle à la problématique des services de proximité (art. 19);
- l'élaboration, dans chaque Région, d'un plan d'action de soutien et la promotion de la responsabilité sociale des entreprises (art. 20).

L'accord de coopération charge la Secrétaire d'État à l'Économie sociale de

²Dans la version française de l'accord, le titre du chapitre 4 mentionne erronément "et des Communautés".

sa coordination et de sa gestion (art. 22). Selon l'article 23, "le présent accord de coopération entre en vigueur le 1^{er} janvier 2005".

II. Observation préliminaire

De nombreuses dispositions de l'accord de coopération contiennent des déclarations d'intention dont on n'aperçoit pas la réelle portée juridique. Le caractère extrêmement général des engagements souscrits par les parties à l'accord de coopération, ainsi que des notions d'économie sociale, de responsabilité sociale des entreprises et de services de proximité, rend difficile l'examen du texte, notamment au point de vue du respect des règles de répartition des compétences entre l'État fédéral, les Régions et la Communauté germanophone. C'est lorsque des mesures concrètes seront adoptées que d'éventuels excès de compétence apparaîtront.

III. Compétence du législateur régional

1. L'accord de coopération est conclu entre l'État fédéral, les Régions et la Communauté germanophone qui, en ce qui concerne sa sphère de compétence territoriale, exerce les compétences de la Région wallonne relatives à la politique de l'emploi visée à l'article 6, § 1^{er}, IX, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Il en résulte qu'en dépit de la définition très générale et très large de la notion d'économie plurielle qui, sur certains points, se rattache également aux compétences communautaires, et malgré le renvoi dans le deuxième alinéa du préambule de l'accord de coopération à l'article 4 de la loi spéciale du 8 août 1980 et dans l'article 4 de l'accord de coopération même à des mesures communautaires qui seront éventuellement prises ³, les éléments composant les initiatives à développer conjointement ne peuvent concerner que les compétences de l'autorité fédérale et des Régions.

3

Ce que confirme l'exposé des motifs du projet de décret de la Région flamande qui fait également état de mesures communautaires (dossier 38.587/VR/V).

2. À l'article 4 de l'accord de coopération, les mots "et communautaires" doivent être omis. En effet, l'accord de coopération soumis à assentiment ne concerne que des matières fédérales et régionales et non des matières communautaires.

Il en résulte que l'accord de coopération ne concerne pas les compétences communautaires dont l'exercice a été transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française ⁴ en matière de "reconversion et [de] recyclage professionnels, à l'exception des règles relatives à l'intervention dans les dépenses inhérentes à la sélection, la formation professionnelle et la réinstallation du personnel recruté par un employeur en vue de la création d'une entreprise, de l'extension ou de la reconversion de son entreprise" (article 4, 16°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles).

IV. Examen de l'accord de coopération

1. L'articulation entre l'accord de coopération soumis à assentiment et l'accord de coopération du 4 juillet 2000 "entre l'État fédéral, les Régions et la Communauté germanophone relatif à l'économie sociale" manque de clarté.

Dans l'exposé des motifs de l'avant-projet de décret flamand, il est précisé que "Het samenwerkingsakkoord (...) de verlenging (is) van het Samenwerkingsakkoord betreffende de sociale economie van 4 juli 2000 dat voor de periode van de vorige Vlaamse en Federale legislatuur werd afgesloten" (dossier 38.587/VR/V). De même, l'exposé des motifs de l'avant-projet de décret de la Région wallonne portant assentiment au même accord de coopération précise : "Un premier accord de coopération a été conclu de 2000 à 2004".

Or :

- 1° si les dispositions de l'accord de coopération du 4 juillet 2000 précité relatives au financement, à savoir les articles 8 et 9, étaient limitées dans le temps, de même que l'article 11, il n'en est pas de même de l'ensemble de l'accord qui ne semble donc pas venu à échéance;
- 2° les articles 11 et 17 de l'accord de coopération soumis à assentiment disposent que les parties s'engagent à remplir davantage leurs engagements tels qu'ils figurent dans l'accord de coopération du 4 juillet 2000 précité, ce qui implique, logiquement, que cet accord soit toujours en vigueur.

L'on remarquera également que l'accord de coopération soumis à assentiment

⁴Cette dernière n'est d'ailleurs pas partie à l'accord de coopération.

contient un grand nombre de dispositions qui figuraient dans celui du 4 juillet 2000, précité, mais n'abroge pas ce dernier.

En conclusion, l'accord de coopération doit être revu afin de régler de manière claire et précise son articulation avec l'accord de coopération du 4 juillet 2000, précité.

2. Il est renvoyé à l'observation III. 2.

3. Selon l'article 7, § 8, de l'accord de coopération

"... les parties contractantes s'engagent à aboutir à une extension du nombre de coopératives d'activités à au moins une par province. Une réglementation d'agrément structurel pour les coopératives d'activités sera élaborée".

L'article 13, § 1^{er}, du même accord prévoit que :

"L'État fédéral assurera le financement des coopératives d'activités visées à l'article 7, § 8, du présent accord de coopération durant la phase de démarrage d'un an. L'État fédéral se concertera avec l'entité fédérée concernée au sujet des initiatives à lancer".

L'article 18 complète ces dispositions ainsi :

"Les Régions et la Communauté germanophone s'engagent, dans le cadre de leurs compétences respectives, à garantir la continuité des coopératives d'activités visées à l'article 7, § 8, du présent accord de coopération au terme de la période d'un an prévue à l'article 13, § 1^{er}, de ce même accord de coopération".

Ni l'accord de coopération, ni l'exposé des motifs joint à l'avant-projet ne définissent ce que sont des "coopératives d'activités". Il s'agit cependant de personnes morales qui s'inscrivent dans le cadre plus général de l'économie sociale que l'article 1^{er}, § 2, 1^o, alinéa 2, de l'accord de coopération décrit dans les termes suivants :

"Les initiatives et entreprises d'économie sociale produisent des biens ou livrent des services qui sont mis sur le marché, pour lesquels un prix est payé, et pour lesquels des besoins et une clientèle existent. Elles ont des objectifs de continuité, de rentabilité et de développement durable."

Cette description est celle d'une organisation économique de marché dont les agents économiques sont des entreprises. Or, si l'article 7, § 8, précité, détermine un objectif global pour les parties contractantes, à savoir aboutir à la création d'au moins une coopérative d'activités par province, par contre, l'article 13, § 1^{er}, charge seul l'État fédéral de financer pendant un an, c'est-à-dire pendant la phase de démarrage, des coopératives d'activités, les Régions et la Communauté germanophone n'intervenant "dans le cadre de leurs compétences respectives" qu'au terme de cette période de démarrage.

Les articles 13, § 1^{er}, et 18, précités, s'exposent à critique au regard des compétences respectives de l'État fédéral, des Communautés et des Régions en matière d'économie. En effet, en vertu de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les Régions sont compétentes en matière de politique économique, ce qui inclut les aides à la création et au développement des entreprises.

Or, les pouvoirs dont sont investis l'État fédéral, les Communautés ou les Régions pour effectuer des dépenses dans le cadre de leur politique publique ou sous la forme de subventions octroyées à des institutions de droit public ou de droit privé, sont subordonnés à la compétence matérielle à laquelle ces moyens financiers sont affectés, sous la réserve des exceptions éventuelles prévues par la Constitution ou la loi spéciale. Une autorité ne peut affecter des moyens financiers à des projets qui ne relèvent pas de ses compétences. En principe, le fait que pareille affectation fasse l'objet d'un accord de coopération n'y change rien : un accord de coopération ne peut avoir pour effet d'habiliter une autorité incompétente à financer des politiques échappant à son champ de compétence ⁵.

Quoi qu'il en soit, l'État ne peut financer un mécanisme qui serait constitutif d'une aide à la création et au développement d'entreprises économiques. Après la phase de démarrage, la Communauté germanophone ne peut davantage prendre le relais dans une matière où elle n'est pas compétente.

⁵Voir l'avis 32.371/VR, donné le 23 octobre 2001, sur un avant-projet devenu la loi du 22 mars 2002 portant assentiment à l'accord de coopération du 11 octobre 2001 entre l'État fédéral, les Régions flamande, wallonne et de Bruxelles-Capitale relatif au plan d'investissement pluriannuel 2001-2012 de la S.N.C.B (Doc. parl., Chambre, session 2001-2002, n° 50 1463/001) et l'avis 31.341/VR, donné le 28 février 2001, sur un projet devenu la loi du 8 juillet 2001 modifiant la loi du 30 mars 1995 concernant les réseaux de distribution d'émissions de radiodiffusion et l'exercice d'activités de radiodiffusion dans la Région bilingue de Bruxelles-Capitale (Doc. parl., Chambre, session 2000-2001, n° 50 774/010).

En conclusion, il y a lieu d'omettre l'article 13, § 1^{er}, et de revoir l'article 17 afin de prévenir tout excès de compétence de la part des parties à l'accord de coopération.

Enfin, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, il appartient à la Commission européenne et pas à l'État membre de juger si, en définitive, il est question ou pas de mesures d'aide au sens du Traité CE, et si ces mesures sont compatibles avec le marché commun. Même si l'État membre estimait que les mesures envisagées sont compatibles avec le marché commun, cela ne le dispenserait pas de respecter l'obligation inscrite à l'article 88, § 3, du Traité CE ⁶.

Lorsque des mesures concrètes seront prises par les parties à l'accord de coopération, il y aura lieu de respecter la procédure prévue à l'article 88, § 3, précité.

V. Examen de l'avant-projet de décret d'assentiment

Formalités préalables

L'accord du ministre du Budget ne figure pas au dossier. Il y a lieu de s'assurer que cette formalité a bien été accomplie.

Dispositif

1. Dans l'intitulé et à l'article 1^{er}, il y a lieu de reproduire de manière exacte l'intitulé de l'accord de coopération et d'en préciser la date.

2. L'article 1^{er}, alinéa 2, est inutile et doit être omis.

⁶Cour de justice, ordonnance du 20 septembre 1983, Commission/France, 171/83 R, Rec., 1983 (2621), p. 2627, § 12.

3. L'accord de coopération contient lui-même une disposition relative à son entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2005 (article 23). L'article 2 de l'avant-projet doit par conséquent être omis ⁷.

⁷Voir l'avis 35.920/VR, donné le 7 octobre 2003 sur un avant-projet devenu le décret du 27 mai 2004 portant assentiment à la Convention du 4 avril 2003 entre l'Etat, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale visant à mettre en oeuvre le programme du réseau express régional de, vers, dans et autour de Bruxelles (Doc. parl. wal., session 2003-2004, n° 721, p. 31).

Les chambres réunies des vacations étaient composées comme suit :

Messieurs	W. DEROOVER,	premier président du Conseil d'État, président,
	Y. KREINS,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	J. BAERT,	
Madame	M. BAGUET,	
Messieurs	B. SEUTIN,	
	J. VELAERS,	assesseurs,
	H. BOSLY,	
Mesdames	D. LANGBEEN,	greffier en chef,
	A. BECKERS,	greffier.

Les rapports ont été rédigés par MM. W. VAN VAERENBERGH, premier auditeur et A. LEFEBVRE, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

D. LANGBEEN

W. DEROOVER