

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 38.688/VR/V

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Avis 38.688/VR/V

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde vakantiekamers, op 1 juli 2005 door de Minister van Begroting en de Staatssecretaris voor Sociale Economie verzocht hun, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen ^(*), van advies te dienen over een voorontwerp van wet "houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 30 mei 2005 tussen de Federale Staat, het Vlaams, het Waals, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Duitstalige Gemeenschap betreffende de meerwaarden economie", heeft op 19 juli 2005 het volgende advies gegeven:

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, chambres réunies des vacances, saisi par le Ministre du Budget et la Secrétaire d'État à l'Économie sociale, le 1^{er} juillet 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours ^(*), sur un avant-projet de loi "approuvant l'accord de coopération du 30 mai 2005 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région Wallonne, la Région de Bruxelles Capitale et la Communauté germanophone relatif à l'économie plurielle", a donné le 19 juillet 2005 l'avis suivant:

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85bis.

(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, 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 85bis.

I. Strekking van het ontwerp

Het voorontwerp van wet dat ter fine van advies wordt voorgelegd, heeft tot doel instemming te betuigen met het samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, het Vlaams, het Waals en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Duitstalige Gemeenschap betreffende de meerwaardeneconomie, gedaan te Brussel op een onbekende datum, en dat aansluit op een vorig samenwerkingsakkoord van 4 juli 2000 ⁽¹⁾, gewijzigd bij twee aanvullende samenwerkingsakkoorden van 15 augustus 2002 en 12 februari 2004.

Hoofdstuk 1 van het samenwerkingsakkoord bepaalt de algemene doelstellingen en het toepassingsgebied van het samenwerkingsakkoord. Het begrip meerwaardeneconomie is gebaseerd op twee pijlers: de sociale economie en het maatschappelijk verantwoord ondernemen; de partijen verbinden zich ertoe de sociale economie te bevorderen en de synergie tussen deze economie en het maatschappelijk verantwoord ondernemen te stimuleren (art. 1).

Hoofdstuk 2 bevat de gezamenlijke verbintenissen van de partijen bij de overeenkomst, die kunnen worden samengevat als volgt:

- de nodige maatregelen nemen en middelen vrijmaken met het oog op de ontwikkeling van de twee pijlers van de meerwaardeneconomie (art.2);
- zowel kwantitatieve als kwalitatieve operationele doelstellingen vaststellen voor die twee pijlers (art. 3);
- de federale, gewestelijke en gemeenschapsmaatregelen maximaal op elkaar afstemmen (art.4);
- onmiddellijk een Interministerieel Overlegcomité Meerwaardeneconomie oprichten, waarvan de samenstelling in het akkoord wordt vastgesteld (art. 5);

⁽¹⁾ Goedgekeurd bij het Vlaams decreet van 8 december 2000.
Goedgekeurd bij de wet van 26 juni 2001.
Goedgekeurd bij de Brusselse ordonnantie van 26 juni 2001.
Goedgekeurd bij het Waals decreet van 18 juli 2001.
Goedgekeurd bij het Duitstalig decreet van 8 oktober 2001.

- sociale-economie-initiatieven versterken en onder meer ten minste één activiteitencoöperatieve per provincie oprichten (art. 7);
- financiële middelen aanwenden voor het bereiken van die doelstellingen (art. 8 en 9).

Hoofdstuk 3 bevat de eigen verbintenissen van de federale Staat in verband met de uitvoering van het vorige samenwerkingsakkoord (art. 11) en nieuwe verbintenissen, te weten:

- het creëren van een structureel overlegorgaan bevoegd om advies te verlenen met betrekking tot het federale beleid inzake sociale economie (art. 12);
- het financieren van de activiteitencoöperatieven gedurende een opstartfase van één jaar (art. 13);
- het wijzigen van het statuut van de vennootschap met sociaal oogmerk (art. 14);
- het aanpassen van de wetgeving en het oprichten van een steunpunt overheidsopdrachten (art. 15 en 16).

Hoofdstuk 4 bevat de gezamenlijke verbintenissen van de Gewesten en de Duitstalige Gemeenschap ⁽²⁾, inzonderheid:

- het verder uitvoeren van de verbintenissen die zij hadden aangegaan in het vorige samenwerkingsakkoord van 4 juli 2000 (art. 17);
- het garanderen van de continuïteit van de activiteitencoöperatieven na afloop van de opstartfase van één jaar (art. 18);
- het zoeken naar een structurele oplossing voor de problematiek van de buurt- en nabijheidsdiensten (art. 19);

⁽²⁾ In de Franse versie van het akkoord wordt in het opschrift van hoofdstuk 4 verkeerdelijk "et des Communautés" vermeld.

- het in elk gewest opstellen van een actieplan ter ondersteuning en promotie van het maatschappelijk verantwoord ondernemen (art. 20).

Het samenwerkingsakkoord belast de Staatssecretaris voor Sociale Economie met het coördineren en het beheer ervan (art. 22). Artikel 23 bepaalt: "Dit samenwerkingsakkoord treedt in werking op 1 januari 2005."

II. Voorafgaande opmerking

Talrijke bepalingen van het samenwerkingsakkoord bevatten beginselverklaringen waarvan de reële juridische betekenis niet duidelijk is. De uiterst algemene aard van de verbintenissen die de partijen bij het samenwerkingsakkoord hebben aangegaan, alsmede de begrippen sociale economie, maatschappelijk verantwoord ondernemen en buurt-en nabijheidsdiensten, maakt het onderzoek van de tekst moeilijk, inzonderheid uit het oogpunt van de inachtneming van de regels inzake de verdeling van de bevoegdheden onder de federale Staat, de Gewesten en de Duitstalige Gemeenschap. Pas wanneer concrete maatregelen zullen worden genomen zal blijken of er overschrijding van bevoegdheid is geweest.

III. Bevoegdheid van de federale wetgever

1. Het samenwerkingsakkoord is gesloten tussen de federale Staat, de Gewesten en de Duitstalige Gemeenschap, die, wat haar territoriale bevoegdheidsgebied betreft, de bevoegdheden van het Waalse Gewest uitoefent inzake het tewerkstellingsbeleid bedoeld in artikel 6, § 1, IX, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Hieruit volgt dat de componenten van de gezamenlijk te ontwikkelen initiatieven, ondanks de zeer algemene en ruime omschrijving van het begrip meerwaardeconomie die ook raakvlakken vertoont met de gemeenschapsbevoegdheden, en ondanks de verwijzing in het tweede lid van de aanhef van het samenwerkingsakkoord naar artikel 4 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en in artikel 4 van het samenwerkingsakkoord zelf, naar mogelijk te nemen

gemeenschapsmaatregelen⁽³⁾, slechts betrekking kunnen hebben op de bevoegdheden van de federale overheid en van de gewesten.

2. In artikel 4 van het samenwerkingsakkoord dienen de woorden "en gemeenschaps" te vervallen. Het voor instemming voorgelegde samenwerkingsakkoord heeft immers alleen betrekking op federale en gewestelijke aangelegenheden en niet op gemeenschapsaangelegenheden.

Daaruit blijkt dat het samenwerkingsakkoord geen betrekking heeft op de gemeenschapsbevoegdheden waarvan de uitoefening is overgedragen aan het Waals Gewest en aan de Franse Gemeenschapscommissie⁽⁴⁾ inzake "de beroepsomscholing en -bijscholing, met uitzondering van de regeling van de tegemoetkoming in de uitgaven inherent aan de selectie, de beroepsopleiding en de nieuwe installatie van het personeel door een werkgever in dienst genomen met het oog op de oprichting van een onderneming, de uitbreiding of de overschakeling van zijn onderneming" (artikel 4, 16°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen).

IV. Onderzoek van het samenwerkingsakkoord

1. Hoe het voor instemming voorgelegde samenwerkingsakkoord en het samenwerkingsakkoord van 4 juli 2000 "tussen de Staat, de gewesten en de Duitstalige Gemeenschap betreffende de sociale economie" op elkaar aansluiten, is niet duidelijk.

In de memorie van toelichting wordt gepreciseerd dat "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). Evenzo preciseert de memorie van toelichting bij het voorontwerp van decreet van

⁽³⁾ Dat wordt bevestigd in de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest waar eveneens sprake is van gemeenschapsmaatregelen (dossier 38.587/VR/V).

⁽⁴⁾ De laatstgenoemde is overigens geen partij bij het samenwerkingsakkoord.

het Waals Gewest houdende instemming met hetzelfde samenwerkingsakkoord (dossier 38.634/VR/V) het volgende : "Un premier acoord de coopération a été conclu de 2000 à 2004".

Het is evenwel zo dat:

- 1° de bepalingen van het voormelde samenwerkingsakkoord van 4 juli 2000 betreffende de financiering, te weten de artikelen 8 en 9, alsmede artikel 11, weliswaar beperkt waren in de tijd, doch zulks geldt niet voor het akkoord in zijn geheel, dat dus blijkbaar niet vervallen is;
- 2° de artikelen 11 en 17 van het voor instemming voorgelegde samenwerkingsakkoord bepalen dat de partijen zich ertoe verbinden hun verbintenissen verder na te komen zoals ze worden vermeld in het voormelde samenwerkingsakkoord van 4 juli 2000, wat logischerwijze impliceert dat dit akkoord nog steeds gelding heeft.

Er zij tevens op gewezen dat het voor instemming voorgelegde samenwerkingsakkoord een groot aantal bepalingen bevat die voorkomen in het voormelde akkoord van 4 juli 2000, maar het laatstgenoemde niet opheft.

Het besluit is dan ook dat het samenwerkingsakkoord moet worden herzien om het verband met het voormelde samenwerkingsakkoord van 4 juli 2000 klaar en duidelijk te bepalen.

2. Er wordt verwezen naar opmerking III.2.

3. Artikel 7, § 8, van het samenwerkingsakkoord bepaalt:

"De contracterende partijen verbinden zich ertoe het aantal activiteitencoöperatieven tot minimaal 1 per provincie uit te breiden. Een structurele erkenningsregeling voor de activiteitencoöperatieve zal worden uitgewerkt".

.../...

Artikel 13, § 1, van hetzelfde akkoord bepaalt:

"De federale Staat zal instaan voor de financiering van de in artikel 7, § 8, van dit samenwerkingsakkoord bedoelde activiteitencoöperatieven gedurende een opstartfase van één jaar. De federale Staat overlegt met de respectievelijke deelstaat over de op te starten initiatieven".

Artikel 18 vult deze bepalingen aan als volgt:

"De gewesten en de Duitstalige Gemeenschap verbinden er zich toe om in het kader van hun bevoegdheden de voortzetting van de in artikel 7, § 8, van dit samenwerkingsakkoord beoogde activiteitencoöperatieven te garanderen na afloop van de in artikel 13, § 1, van hetzelfde samenwerkingsakkoord bedoelde periode van 1 jaar".

Noch het samenwerkingsakkoord, noch de bij het voorontwerp gevoegde memorie van toelichting omschrijven wat "activiteitencoöperatieven" zijn. Het gaat evenwel om rechtspersonen die passen in het meer algemene kader van de sociale economie, die in artikel 1, § 2, 1°, tweede lid, van het samenwerkingsakkoord wordt omschreven als volgt:

"Sociale-economie-initiatieven en -bedrijven produceren goederen of leveren diensten die op de markt worden aangeboden, waarvoor een prijs wordt betaald en waarvoor een behoefte en cliënteel bestaat. Zij beogen continuïteit, rentabiliteit en duurzame ontwikkeling".

Deze beschrijving is die van een economische marktordening waarvan de economische actoren ondernemingen zijn. Welnu, het voormelde artikel 7, § 8, stelt weliswaar een algemeen oogmerk vast voor de partijen bij de overeenkomst, te weten ten minste één activiteitencoöperatieve per provincie oprichten, doch artikel 13, § 1, belast uitsluitend de federale Staat met de financiering gedurende één jaar, dit wil zeggen gedurende de opstartfase van de activiteitencoöperatieven, waarbij de Gewesten en de Duitstalige Gemeenschap "in het kader van hun bevoegdheden" eerst na afloop van deze opstartperiode in actie treden.

De voormelde artikelen 13, § 1, en 18 stuiten op kritiek uit het oogpunt van de respectieve bevoegdheden van de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten inzake economie. Krachtens artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen zijn de Gewesten immers bevoegd voor

.../...

het economisch beleid, wat ook steunmaatregelen inhoudt bij de oprichting en de uitbouw van ondernemingen.

De bevoegdheid van de federale Staat, de Gemeenschappen of de Gewesten om uitgaven te doen in het kader van hun overheidsbeleid of in de vorm van subsidies aan publiekrechtelijke of privaatrechtelijke instellingen, is afhankelijk van de materiële bevoegdheid waartoe die geldmiddelen zijn bestemd, onder voorbehoud van eventuele uitzonderingen bepaald bij de Grondwet of de bijzondere wet. Een overheid kan geen financiële middelen besteden aan projecten waarvoor ze niet bevoegd is. Het feit dat een zodanige bestemming geregeld is in een samenwerkingsakkoord verandert hier in beginsel niets aan: een samenwerkingsakkoord mag niet tot gevolg hebben een onbevoegde overheid te machtigen om een beleid te financieren dat buiten haar bevoegdheid valt ⁽⁵⁾.

De federale Staat mag hoe dan ook geen mechanisme financieren dat een steunmaatregel vormt bij de oprichting en de uitbouw van ondernemingen. Na de opstartfase mag de Duitstalige Gemeenschap dit evenmin overnemen in een aangelegenheid waarvoor ze niet bevoegd is.

Het besluit is dat artikel 13, § 1, dient te vervallen en artikel 17 dient te worden herzien om te voorkomen dat de partijen bij het samenwerkingsakkoord zich schuldig zouden maken aan bevoegdheidsoverschrijding.

Ten slotte staat het overeenkomstig de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen aan de Europese Commissie en niet aan de Lid-Staat te oordelen of er uiteindelijk al dan niet sprake is van steunmaatregelen in de zin van het EG-Verdrag en of die maatregelen bestaanbaar zijn met de gemeenschappelijke markt. Zelfs indien de Lid-Staat van oordeel was dat de geplande

⁽⁵⁾ Zie advies 32.371/VR, gegeven op 23 oktober 2001, over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de wet van 22 maart 2002 houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 11 oktober 2001 tussen de Federale Staat, het Vlaams, het Waals en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende het meerjarig investeringsplan 2001-2012 van de NMBS (Parl. St. Kamer, 2001-2002, DOC 50 1463/1) en advies 31.341/VR, gegeven op 28 februari 2001, over een ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de wet van 8 juli 2001 tot wijziging van de wet van 30 maart 1995 betreffende de netten voor distributie voor omroepuitzendingen en de uitoefening van televisieomroepactiviteiten in het tweetalig gebied Brussel- Hoofdstad (Parl. St., Kamer, 2000-2001, DOC 50 774/010).

maatregelen bestaanbaar zijn met de gemeenschappelijke markt, zou zulks hem er niet van ontslaan de verplichting na te komen die is neergelegd in artikel 88, § 3, van het EG-Verdrag ⁽⁶⁾.

Wanneer de partijen bij het samenwerkingsakkoord concrete maatregelen zullen nemen, dient de procedure te worden gevolgd waarin het voormelde artikel 88, § 3, voorziet.

V. Onderzoek van het voorontwerp van wet houdende instemming met het samenwerkingsakkoord

1. In het opschrift schrijve men "wet" in plaats van "Wet" en "Duitstalige Gemeenschap" in plaats van "Duitstalige gemeenschap".

2. Aan het ontwerp van wet moet een indieningsbesluit worden toegevoegd. Bovendien is het voorbarig om de tekst van een ontwerp van wet van een afkondigingsformule te voorzien. Men schrappe derhalve in fine van het ontwerp de zin "Kondigen deze wet af, bevelen dat zij met 's Lands zegel zal worden bekleed en door het Belgisch Staatsblad zal worden bekendgemaakt".

3. In artikel 2 van het ontwerp moet het opschrift van het samenwerkingsakkoord letterlijk worden aangehaald en moet de datum nog worden ingevuld.

⁽⁶⁾ Hof van Justitie, beschikking van 20 september 1983, Commissie/Frankrijk, 171/83R, Jur.H.v.J., 1983 (2621), blz. 2627, § 12.

4. Het samenwerkingsakkoord bevat zelf een bepaling omtrent zijn inwerkingtreding op 1 januari 2005 (artikel 23). Artikel 3 van het ontwerp moet bijgevolg worden weggelaten ⁽⁷⁾.

⁽⁷⁾ Zie advies 35.920/VR, gegeven op 7 oktober 2003 over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het decreet van 27 mei 2004 houdende instemming met de Overeenkomst van 4 april 2003 tussen de federale Overheid, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest met het oog op de verwezenlijking van het programma van het Gewestelijk Expresnet van, naar, in en rond Brussel (Parl. St., Waalse Raad, zitting 2003-2004, nr. 721, blz. 31).

I. Portée du projet

L'avant-projet de loi 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 de 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);
- affecter des moyens financiers à la réalisation de ces objectifs (art. 8 et 9).

⁽¹⁾ Approuvé 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.

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 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".

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

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 fédéral

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.

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.

⁽³⁾ Ce que confirme l'exposé des motifs du projet de décret de la Région flamande qui fait également état de mesures 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, 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 (dossier 38.634/VR/V) 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.

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

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

⁽⁵⁾ Voir 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, DOC. 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, DOC 50 0774/010).

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 loi d'assentiment

1. Dans l'intitulé, on écrira "loi" au lieu de "Loi" et dans le texte néerlandais "Duitstalige Gemeenschap" au lieu de "Duitstalige gemeenschap".

2. Un projet de loi doit être complété par un arrêté de présentation. En outre, il est prématuré d'assortir le texte d'un tel projet d'une formule de promulgation. En conséquence, à la fin du projet on supprimera la phrase "Promulguons la présente loi, ordonnons qu'elle soit revêtue du sceau de l'État et publiée par le Moniteur belge".

3. À l'article 2 du projet, il y aura lieu de citer textuellement l'intitulé de l'accord de coopération et, en outre, de compléter le texte néerlandais par la date.

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

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

⁽⁷⁾ Voir 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).

De verenigde vakantiekamers waren
samengesteld uit

Les chambres réunies des vacations étaient
composées comme suit

de Heren
Messieurs

W. DEROOVER,

eerste voorzitter van de Raad van State, voorzitter,
premier président du Conseil d'État, président,

Y. KREINS,

kamervoorzitter,
président de chambre,

P. LIÉNARDY,
J. BAERT,

Mevrouw
Madame

M. BAGUET,

de Heren
Messieurs

B. SEUTIN,

staatsraden,
conseillers d'État,

J. VELAERS,
H. BOSLY,

assessoren van de afdeling wetgeving,
assesseurs de la section de législation,

Mevrouwen
Mesdames

D. LANGBEEN,

A. BECKERS,

hoofdgriffier,
greffier en chef,
greffier,
griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de
HH. W. VAN VAERENBERGH, eerste auditeur en
A. LEFEBVRE, auditeur.

De overeenstemming tussen de Nederlandse
en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht
van de H. P. LIÉNARDY.

Le rapport a été présenté par MM.
W. VAN VAERENBERGH, premier auditeur et
A. LEFEBVRE, auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise
et la version française a été vérifiée sous le
contrôle de M. P. LIÉNARDY.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER - LE
PREMIER PRÉSIDENT,

D. LANGBEEN

W. DEROOVER