

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Président du Conseil régional wallon, le 11 mars 1983, d'une demande d'avis sur une proposition de décret "sur la gestion assistée des entreprises en difficulté" (déposée par MM. B. ANSELME et consorts), a donné le 29 mars 1983 l'avis suivant :

La proposition de décret soumise à l'avis du Conseil d'Etat, section de législation (1), tend à instituer et à organiser une "procédure de gestion assistée" applicable à "toute entreprise qui risque de disparaître et dont le redressement dans un délai raisonnable n'est pas exclu" (article 1er, § 1er). Cette procédure, dont la mise en oeuvre est décidée par "le tribunal de commerce de l'arrondissement du siège principal de l'exploitation" (article 3, § 1er), a pour premier effet de suspendre "tous actes d'exécution et toutes saisies conservatoires" pratiqués sur les biens de l'entreprise en cause, ainsi que "les délais qui sont impartis aux créanciers pour l'exercice de leurs droits" (article 10, § 1er, alinéas 1er et 3). "Aucune faillite ne peut être prononcée et aucune requête en concordat ne peut être déposée "pendant qu'elle est en cours (article 10, § 1er, alinéa 4). Pourvu que le tribunal décide la continuation de la procédure, un "plan de redressement de l'entreprise" doit ensuite, être établi par un ou plusieurs "experts" désignés par le tribunal (articles 7 et 12). Ce plan peut notamment "imposer des réductions de créances chirographaires n'excédant pas 25 %, si elles paraissent indispensables à (sa) réussite" (article 14, alinéa 2). Si le tribunal approuve le plan, il désigne un "commissaire à la gestion assistée" (article 20, alinéa 2), qui "participe à l'exécution du plan" et qui dispose à cette fin de pouvoirs étendus (article 23).

.../...

(1) Proposition de décret sur la gestion assistée des entreprises en difficultés, déposée par MM. B. ANSELME et consorts, C.R.S., 1982-1983, doc. n° 54/1, ci-après "Proposition n° 54".

Complémentairement à la procédure qui vient d'être résumée, la proposition n° 54 prévoit encore la création, par le Ministre qui a l'Economie régionale wallonne dans ses attributions, d'une part, d'un "Office régional de gestion transitoire" qui "peut être constitué sous forme de filiale de la Société régionale Wallonne d'investissement" (article 39), et, d'autre part, d'un "Institut des gestionnaires publics" (article 40, § 1er). L'Office "dresse et tient à jour une liste des experts visés à l'article 7" et "des commissions (lire : commissaires) visés à l'article 20" (article 8). Diverses dispositions en font une véritable partie à la procédure de gestion assistée. Quant à l'Institut, dès sa création, "les experts de l'Office régional de gestion transitoire et les commissaires à la gestion assistée seront, sauf exception, choisis en son sein" (article 40, § 3).

Enfin la proposition n° 54 modifie, pour les mettre en concordance avec ses dispositions, l'article 25 des lois relatives au registre du commerce, coordonnées le 20 juillet 1964, l'article 5 de l'arrêté royal n° 226 du 7 janvier 1936 instituant un Office central de Crédit hypothécaire et l'article 631 du Code judiciaire.

+

Pour justifier la compétence du Conseil régional wallon à l'égard de l'objet de la proposition n° 54, les auteurs de celle-ci s'expriment comme suit :

"L'article 6, § 1er, VI, 2° et 4° b de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 a donné à la Région la possibilité d'aider les entreprises ou unités d'exploitation, et de promouvoir l'expansion économique régionale.

Il appartient, maintenant, aux institutions régionales de se doter de moyens efficaces en vue d'exercer fructueusement cette compétence.

...

.../...

Le rôle que jouera l'Office Régional de Gestion Transitoire, qui devra être instauré par l'Exécutif, est, évidemment, fondamental.

Bien plus que le Tribunal, qui intervient pour sauvegarder les intérêts tant de l'entreprise que de la masse, c'est lui qui devra prendre en compte les composantes économiques et sociales de la gestion assistée.

Son rôle devra, d'ailleurs, commencer avant que ne s'applique ce décret, puisqu'il devra, de toute évidence, instaurer un climat d'aide et de confiance entre lui et les entreprises wallonnes, qui devront pouvoir bénéficier de ses conseils et de ses services avant que de s'en remettre à la justice.

Cet aspect, pré-contentieux, ne pouvait, évidemment, être appréhendé par le texte de ce décret, au risque à la fois de perdre la souplesse nécessaire et d'empêcher l'Exécutif Régional d'adapter cet instrument à l'organisation générale de la Région Wallonne.

Toutefois, il est évident que cet aspect est aussi fondamental pour l'avenir des entreprises de notre Région, que la procédure mise en place par ce décret, et que ces deux approches sont étroitement complémentaires".

Suivant l'article 6, § 1er, VI, 2° et 4°, b), de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles :

"§ 1er. Les matières visées à l'article 107quater de la Constitution sont :

...

VI. En ce qui concerne la politique économique :

...

2° La planification régionale et l'initiative industrielle publique au niveau régional, y compris la création d'organismes, leur suppression, leur composition, leur organisation interne leurs missions; la prise en charge de leurs dotations et de leurs frais, ainsi que leur contrôle;

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 lequel l'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;

..."

I.

De l'aveu même des auteurs de la proposition n° 54, celle-ci n'a pour objet ni de confier à l'Office régional de gestion transitoire, ni d'habiliter l'Exécutif ou le Ministre à confier à cet Office des missions relevant de ce que les développements (inexactement intitulés "exposé des motifs") appellent l'"aspect pré-contentieux" de l'aide qui pourrait être apportée aux entreprises en difficulté. Cet aspect, purement éventuel, des missions que l'Office pourrait remplir n'a donc pas à être pris en considération pour déterminer si, par son objet, la proposition relève de la compétence du Conseil régional.

II.

L'article 6, § 1er, VI, 2°, de la loi spéciale est étranger à l'objet de la proposition n° 54 et ne peut par conséquent fonder la compétence du Conseil régional par rapport à cet objet. En effet, la gestion assistée des entreprises en difficulté ne participe ni de la planification régionale, ni de l'initiative industrielle publique au niveau régional. Quant aux "organismes" visés au 2°, malgré le caractère général du terme qui les désigne, ils s'inscrivent dans les compétences de planification régionale et d'initiative industrielle publique au niveau régional, comme le montre bien l'expression "y compris" qui introduit le membre de phrase relatif à ces organismes. Dans l'état de la législation au moment du vote de la loi spéciale, il s'agissait des Conseils économiques régionaux et des Sociétés de développement régional, d'une part, et des Sociétés régionales d'investissement, d'autre part. Si ces conseils et sociétés n'ont pas été nommément désignés, c'est uniquement afin de ne pas anticiper, en les institutionnalisant par une loi votée à la majorité spéciale, sur les structures nouvelles par le moyen desquelles les Régions entendraient exercer leurs compétences dans les matières indiquées (1).

(1) Voir l'exposé des motifs du projet devenu la loi spéciale du 3 août 1980, Sénat, 1979-1980, doc. n° 434/1, p. 26. .../...

III.

La seule disposition de la loi spéciale du 8 août 1980 sur base de laquelle la proposition n° 54 pourrait être rattachée aux compétences attribuées aux Régions est l'article 6, § 1er, VI, 4°, b), de cette loi.

Cette disposition trouve son origine dans l'article 29, § 1er, 28°, et § 2, du projet de loi spéciale des Régions et des Communautés, dit projet n° 261 (1). Le Conseil d'Etat, section de législation, saisi d'une demande de rédaction des dispositions relatives aux compétences des Régions et des Communautés, avait proposé le texte suivant en ce qui concerne l'expansion économique :

"§ 2. Les régions sont compétentes pour l'expansion économique, dans le respect des règles et des procédures fixées par les traités instituant les Communautés européennes ou en vertu de ceux-ci et par la loi ou en vertu de celle-ci, notamment pour :

1° la promotion industrielle;

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. Toutefois ..." (suivaient quatre catégories d'exceptions sans intérêt pour la réponse à la présente question) (2).

Au texte ainsi proposé, le Gouvernement a substitué, dans ce qui était alors l'article 29, § 2, de son projet, un texte identique, pour l'essentiel, à l'article 6, § 1er, VI, 4°, b), de la loi spéciale.

.../...

(1) Sénat, S.E. 1979, doc. n° 261/1.

(2) Même document, annexe II, p. 29.

Il s'en est expliqué comme suit dans l'exposé des motifs du projet n° 261 (1) :

"En vertu du § 1er, 28°, et conformément au point 13, 8°, a, de l'accord de Gouvernement, les Régions sont compétentes pour l'expansion économique régionale, mais suivant les modalités fixées au § 2 de l'article 29.

Pour la raison évidente qu'il s'agit uniquement de l'expansion économique régionale, le mot "régionale" est ajouté au texte du § 1er, 28°, proposé par le Conseil d'Etat. Les mots "dans les limites" ont été aussi remplacés par les mots "suivant les modalités".

Pour la même raison, la phrase introductive du § 2, telle qu'elle a été proposée par le Conseil d'Etat, n'est pas reprise textuellement et on a suivi à ce sujet le raisonnement suivant : en matière d'expansion économique régionale, les Régions ont la compétence principale, sauf les limitations ou les exceptions à cette compétence principale qui sont expressément énumérées. C'est ainsi que les Régions sont compétentes pour les pouvoirs en matière d'expansion économique régionale énumérés au § 2, sauf les limitations ou les exceptions expressément formulées dans ce § 2.

Toutefois, il est évident que les Régions ne sont pas compétentes pour la politique nationale économique, conjoncturelle, industrielle, énergétique, agricole, la politique des prix et les conditions d'accès à la profession.

En outre, le Gouvernement assure le respect des traités instaurant les Communautés Européennes et des directives et recommandations émanant de celles-ci et maintient le cadre normatif dans lequel s'exercent l'activité économique et la concurrence".

Devant la Commission de la revision de la Constitution et de la réforme des institutions du Sénat, un amendement a été déposé, visant "à supprimer dans le texte initial du paragraphe 1er, 28°, le mot "régionale" afin de faire passer l'expérience (lire : l'expansion) économique ordinaire aux régions, à l'exception de la politique des prix et des conditions d'accès à la profession". L'amendement a été rejeté par 17 voix contre 1 et 2 abstentions (2).

.../...

(1) Sénat S.E. 1979, doc. n° 261/1, p. 23, n° 28.

(2) Rapport fait au nom de la Commission par MM. COOREMAN et GOOSSENS, Sénat, S.E. 1979, doc. n° 261/2, p. 142.

Devant la Commission de la Chambre, lors de la discussion du projet de loi spéciale de réformes institutionnelles (1), M. SCHILTZ a déposé un amendement tendant à supprimer, à l'article 6, § 1er, VI, 4°, b), le mot "régionale" à la première ligne et in fine. Il le justifiait en ces termes (2) :

"Le mot "régionale" sème la confusion dans ce contexte et est en outre superflu.

L'expansion économique constitue un tout indivisible et est évidemment localisée dans les régions".

L'amendement a été rejeté par 18 voix contre 1 et 2 abstentions, puis retiré par son auteur (3).

Deux conclusions ressortent de ces brefs extraits des travaux préparatoires du projet n° 261 et de la loi spéciale.

D'une part, en insérant et en maintenant l'adjectif "régionale", malgré son caractère apparemment tautologique, pour qualifier la matière de l'expansion économique confiée à la compétence des Régions, le législateur spécial a entendu marquer que le caractère général de cette compétence devrait être limité aux aspects régionaux de l'expansion économique, c'est-à-dire notamment aux cas où une politique d'expansion économique est concevable, compte tenu des moyens dont les Régions disposent pour mettre leurs compétences en oeuvre.

.../...

(1) Chambre, 1979-1980, doc. n° 627/1.

(2) Chambre, 1979-1980, doc. n° 627/5, I, p. 3, n° 12.

(3) Rapport de MM. le HARDY de BEAULIEU et DEGREVE, Chambre, 1979-1980, doc. n° 627/10, p. 95.

En d'autres termes, s'il est vrai que, dans le cas du "bloc de compétences" que constitue l'expansion économique, les exceptions à la compétence des Régions sont de stricte interprétation, c'est sous l'importante réserve qu'il s'agisse bien de l'expansion économique régionale (1).

D'autre part, pour reprendre les propres termes de l'exposé des motifs du projet n° 261, "il est évident que les Régions ne sont pas compétentes pour la politique nationale économique, conjoncturelle, industrielle, énergétique, agricole, la politique des prix et les conditions d'accès à la profession" et "le Gouvernement ... maintient le cadre normatif dans lequel s'exercent l'activité économique et la concurrence".

Il n'est pas douteux que le droit des faillites, des banqueroutes et des sursis, contenu au Livre III du Code de commerce, appartient à ce "cadre normatif dans lequel s'exercent l'activité économique et la concurrence".

Or c'est dans ce droit que les règles de la proposition n° 54 seraient appelées à s'insérer, non seulement en instaurant

.../...

(1) A titre d'exemples du contenu de cette compétence, l'exposé des motifs du projet n° 261 cite (p. 24) :

- "1° L'aide aux entreprises industrielles et de services en difficultés;
- 2° L'aide aux petites et moyennes entreprises industrielles et de services et l'octroi des avantages accordés en exécution de la législation et de la réglementation de l'expansion économique des petites et moyennes entreprises;
- 3° L'octroi des avantages accordés en exécution de la législation et de la réglementation concernant l'expansion économique régionale;
- 4° La réglementation en ce qui concerne l'octroi des avantages fiscaux".

une nouvelle cause de sursis de paiement et de poursuites, mais en apportant à des règles de droit commun, civil et commercial, des dérogations plus importantes encore que celle qu'implique le sursis, par exemple en permettant que le plan de redressement impose des réductions de créances chirographaires n'excédant pas 25 pour cent.

Certes, les Communautés et les Régions disposent, en vertu de l'article 10 de la loi spéciale, de compétences, dites "implicites", dans les matières à l'égard desquelles elles ne disposent pas d'une compétence directe. Mais, comme on l'a montré, l'aide que la proposition vise à apporter à certaines entreprises en difficulté est d'une nature telle - on pourrait la qualifier d'aide judiciaire - et elle est à ce point liée à la législation en matière de faillite et même de concurrence, qu'on ne peut considérer que les mesures de droit civil, de droit commercial et de droit judiciaire que la proposition comporte presque exclusivement seraient l'accessoire indispensable de l'exercice d'une compétence des Régions.

IV.

Sur base de l'article 9 de la loi spéciale, il serait concevable que le Conseil régional crée un établissement chargé d'apporter une aide technique aux entreprises en difficulté.

Cependant, comme on l'a vu (I, ci-dessus), tel n'est pas l'objet des articles 39 et 40 de la proposition n° 54. Ces dispositions ne permettent la création d'un Office régional de gestion transitoire et d'un **Institut** des gestionnaires publics qu'en vue de faire participer l'un et les membres de l'autre à la procédure judiciaire de gestion assistée que la proposition n° 54 tend à organiser. Elles sont ainsi indissociables de l'ensemble de cette proposition.

+

En conclusion, la proposition n° 54 toute entière échappe à la compétence du Conseil régional.

La chambre était composée de

Messieurs : P. TAPIE, président de chambre,
P. KNAEPEN, conseillers d'Etat,
A. VANWELKENHUYZEN,
F. RIGAUX, assesseurs de la section
C. DESCHAMPS, de législation,
Madame : R. DEROY, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par M. P. CHARLIER, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

R. DEROY,

P. TAPIE.