



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 72.118/4
du 3 octobre 2022

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne 'relatif à
l'agrément et au subventionnement des structures
d'accompagnement à l'autocréation d'emploi
(en abrégé : S.A.A.C.E.)'

Le 26 août 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Vice-Présidente et Ministre de l'Emploi, de la Formation, de la Santé, de l'Action sociale et de l'Economie sociale, de l'Égalité des chances et des Droits des femmes de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'relatif à l'agrément et au subventionnement des structures d'accompagnement à l'autocréation d'emploi (en abrégé : S.A.A.C.E.)'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 3 octobre 2022. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Roger WIMMER, premier auditeur et Xavier MINY, auditeur adjoint.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 3 octobre 2022.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet[‡], à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. L'avant-projet vise à agréer et subventionner des structures d'accompagnement à l'autocréation d'emploi (en abrégé « S.A.A.C.E. »), lesquelles ont pour objectif la création ou la reprise d'une activité économique.

Ces S.A.A.C.E. ont pour mission d'accompagner, d'une part, le porteur de projet, à savoir « tout demandeur d'emploi inoccupé, inscrit au FORem, qui propose un projet de création ou de reprise d'activités dans le but de réaliser ultérieurement son installation à titre principal en tant qu'entrepreneur », ainsi que, d'autre part, l'entrepreneur, c'est-à-dire « le porteur de projet qui, à l'issue de son accompagnement par les S.A.A.C.E., concrétise son projet d'entreprise et s'inscrivant à la Banque Carrefour des entreprises » ou reprend une activité économique.

L'avant-projet se présente à première vue comme la mise en œuvre d'une compétence de la Région wallonne en matière de politique de l'emploi, telle que définie à l'article 6, § 1^{er}, IX, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

Plusieurs éléments vont en effet en ce sens :

- Il est proposé par la Ministre de l'Emploi ;
- Le porteur de projet doit avoir la qualité de « demandeur d'emploi inoccupé, inscrit au FORem » (article 1^{er}, 4^o) ;
- Les S.A.A.C.E., lesquelles collaborent en tant que « partenaires de l'accompagnement » avec le FORem (article 9, alinéa 1^{er}, 13^o), opèrent uniquement sur le territoire de la région de langue française (article 6, § 2) et doivent en principe avoir leurs siège et unités d'établissement situés sur le territoire de la région de langue française (article 4, § 2).

[‡] S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

Force est cependant de constater que le décret en projet ne peut pas s'inscrire dans l'une des compétences que l'article 6, § 1^{er}, IX, de la loi spéciale du 8 août 1980 donne à la Région wallonne en matière de politique d'emploi, comme la section de législation l'a déjà observé dans son avis n° 60.307/4 ¹.

Dans son arrêt n° 141/2015 du 15 octobre 2015, la Cour constitutionnelle avait également constaté :

« B.10. La répartition des compétences entre les diverses composantes de l'État fédéral repose sur le principe de l'exclusivité qui suppose que toute situation juridique est en principe réglée par un seul et unique législateur. Lorsqu'une réglementation a, comme en l'espèce, des liens avec plusieurs attributions de compétence, la Cour doit rechercher où se trouve l'élément prépondérant de la situation juridique réglée.

B.11. Les travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles précisent, à propos de la compétence des régions relatives à la politique économique, visée à l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi spéciale de réformes institutionnelles :

'La Région est compétente pour l'aide aux entreprises ou unités d'exploitation de la Région, dans le cadre des lois d'expansion en ce compris les règles d'application relatives à la législation et à la réglementation de l'expansion économique régionale.

Sous réserve des exceptions et restrictions énumérées plus loin, cette compétence de la Région comprend notamment :

1^o L'aide aux entreprises industrielles et de services en difficultés ;

2^o 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^o L'octroi des avantages accordés en exécution de la législation et de la réglementation concernant l'expansion économique régionale ;

4^o La réglementation en ce qui concerne l'octroi des avantages fiscaux' (*Doc. parl.*, Sénat, 1979-1980, n° 434/1, pp. 27-28).

B.12.1. Avant d'être transférée aux régions, la matière de l'expansion économique était réglée par la loi du 17 juillet 1959 instaurant et coordonnant des mesures en vue de favoriser l'expansion économique et la création d'industries nouvelles, ainsi que par la loi du 30 décembre 1970 sur l'expansion économique.

Les travaux préparatoires de la loi du 30 décembre 1970 sur l'expansion économique précisaient que 'l'objectif premier des lois d'expansion [avait] toujours été de contribuer à la création de nouveaux emplois' (*Doc. parl.*, Sénat, 1969-1970, n° 354, p. 3).

[...]

B.14.2. [...]

¹ Avis n° 60.307/4 donné le 21 novembre 2016 sur un avant-projet de décret « relatif à l'agrément et à l'octroi de subventions aux structures d'accompagnement à l'autocréation d'emploi, en abrégé 'S.A.A.C.E.', ainsi qu'à l'accompagnement et au soutien à la transition professionnelle vers l'autocréation d'emploi », <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/60307.pdf>, spécialement les observations générales.

Si un emploi peut, certes, se trouver libéré par la circonstance que l'indépendant bénéficiaire crée son propre emploi, il ne pourrait en être déduit qu'il s'agit de l'élément prépondérant de la mesure, permettant de conclure que le législateur décréte a agi dans le cadre de la politique de l'emploi. En effet, ainsi qu'il est dit en B.12.1, l'un des principaux objectifs de la politique d'expansion économique est la création d'emplois.

B.15. Il résulte de ce qui précède que bien que la réglementation en cause ait des liens avec la politique de l'emploi, l'élément prépondérant de la situation juridique réglée – et, partant, l'objet réel et concret de la mesure en cause – se situe au niveau de l'aide aux entreprises dans le cadre de la politique d'expansion économique de la Région wallonne ».

Il résulte de ce qui précède que l'avant-projet règle une matière visée à l'article 6, § 1^{er}, VI, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 – et non une matière s'inscrivant dans la politique de l'emploi (article 6, § 1^{er}, IX, de la loi spéciale) pour laquelle l'exercice de la compétence, sur le territoire de la Région de langue allemande, a été transféré à la Communauté germanophone en application de l'article 139 de la Constitution² – en sorte que le champ d'application de l'avant-projet ne peut être limité à la région de langue française.

Il convient dès lors d'adapter le texte des articles 4, § 2, alinéas 1^{er}, 2^o, et 6, et 6, § 2, alinéas 2 et 3.

2. L'auteur du projet entend assurer le respect de la réglementation européenne en faisant application de la décision 2012/21/UE de la Commission européenne du 20 décembre 2011 'relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général'.

Cette décision, qui s'applique notamment aux compensations octroyées pour « des services répondant à des besoins sociaux concernant [...] l'accès et la réinsertion sur le marché du travail », n'exempte cependant les compensations concernées de l'obligation de notification dans le cadre du régime du contrôle des aides d'État que dans la mesure où les conditions énoncées par cette décision sont remplies.

En vertu de l'article 4, la gestion de la mission SIEG doit ainsi être confiée à l'entreprise concernée « au moyen d'un ou de plusieurs actes officiels, dont la forme peut être déterminée par chaque État membre » (mandat), qui doivent obligatoirement contenir des indications sur la « nature et la durée des obligations de service public », « le mécanisme de compensation et les paramètres de calcul, de contrôle et de révision de la compensation », ainsi que « les modalités de récupération des éventuelles surcompensations et les moyens d'éviter ces dernières ».

² Voir l'article 1^{er} du décret de la Communauté germanophone du 10 mai 1999 'relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, des compétences de la Région wallonne en matière d'emploi et de fouilles'.

À cet égard, la section de législation relève que

– l'article 5 de l'avant-projet dispose que l'agrément constitue un « mandat » à gérer un SIEG, qui « comporte l'obligation de service public qui consiste à accompagner gratuitement un porteur de projet qui souhaite créer son entreprise ou encore reprendre une activité existante en respectant le parcours d'accompagnement défini à l'article 15 », et que ce mandat est accordé pour la durée de l'agrément, soit six ans ;

– l'article 10 de l'avant-projet dispose que la compensation est « basée pour chaque S.A.A.C.E. sur l'estimation de l'activité opérationnelle définie dans son plan d'action bisannuel visé à l'article 21, § 2 » ;

– l'article 14 prévoit que le total des subventions octroyées à la S.A.A.C.E. dans le cadre du présent décret, cumulées avec toutes les autres formes d'aides, y compris européennes ou internationales, ou de réductions de cotisations de sécurité sociale en vigueur, ne dépasse pas le montant total des coûts générés par l'activité de la S.A.A.C.E.

Si la première et la troisième conditions fixées par la décision semblent remplies, il est douteux que les dispositions prévues à l'article 10 suffisent à assurer le respect de la condition relative aux paramètres de calcul de la compensation.

La section de législation note par ailleurs que l'article 11 de l'avant-projet habilite le Gouvernement à octroyer à la S.A.A.C.E., afin d'inciter cette dernière « à contribuer, via certaines de ses activités, aux objectifs stratégiques des programmations des fonds structurels en Wallonie, des programmations de la Coopération territoriale européenne, en abrégé Interreg, ou d'autres programmes régionaux, nationaux, européens et internationaux » à « des subventions de toute durée, destinées à cofinancer ces activités ». Ces subventions qui viennent s'ajouter aux subventions prévues à l'article 10, pourraient ne pas être couvertes par la décision 2012/21/UE.

Par conséquent, mieux vaut procéder à la notification de l'avant-projet à la Commission européenne.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 1^{er}

Compte tenu de l'article 4, § 2, alinéas 1^{er}, 1^o, et 2, mieux vaut omettre les mots « constituée sous forme d'association sans but lucratif » dans les alinéas 1^{er}, 1^o, et 2, et ce à fortiori dès lors qu'une définition n'a en principe pas vocation à comporter des éléments normatifs ³.

Article 2

Il y a lieu d'intervertir les alinéas 2 et 3.

Article 4

1. Le paragraphe 2, alinéa 1^{er}, 2^o, en projet, prévoit, parmi les conditions d'agrément de la S.A.A.C.E., que celle-ci doit avoir « son siège et ses unités d'établissement situés sur le territoire de la région de langue française ».

La question se pose de savoir ⁴ si cette disposition doit être interprétée comme impliquant que la S.A.A.C.E. ait, non seulement son siège, mais aussi l'ensemble de ses unités d'établissement dans la région précitée. Dans l'affirmative, l'auteur de l'avant-projet devra être en mesure de démontrer la compatibilité, avec le principe d'égalité, d'une telle exigence ⁵.

Par ailleurs, et à supposer que la disposition précitée s'interprète effectivement comme requérant la localisation du siège en « région de langue française », il conviendrait alors qu'elle soit mieux articulée avec les alinéas 6, 7 et 8, de la même disposition qui, sans pour autant se présenter comme une exception à l'alinéa 1^{er}, 2^o, envisagent cependant la situation où le siège serait en dehors de la région de langue française.

2. Dans le paragraphe 2, alinéa 1^{er}, 5^o, il convient d'omettre les mots « alinéa 2, ».

³ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 97.

⁴ Il est par ailleurs renvoyé à l'observation générale concernant la référence à la « région de langue française ».

⁵ Voir e.a. l'avis n° 62.656/4 donné le 22 janvier 2018 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 8 mars 2018 'relatif à la Promotion de la Citoyenneté et de l'Interculturalité', l'observation sous l'article 9 et références citées, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/62656.pdf>.

3. Au titre de condition d'agrément, le paragraphe 2, alinéa 1^{er}, 11^o, en projet, exclut que la S.A.A.C.E. compte, parmi ses administrateurs, gérants, mandataires ou autres personnes habilitées à l'engager, « des personnes qui sont privées de leurs droits civils et politiques ». L'auteur de l'avant-projet veillera à démontrer l'existence d'un lien entre, d'une part, les faits pénaux qui sont susceptibles d'entraîner la perte des droits civils et politiques, et, d'autre part, l'inaptitude des personnes concernées à exercer l'une des fonctions envisagées ⁶.

4. Le texte du paragraphe 2, alinéa 8, est incomplet et sera reformulé.

Article 5

À l'alinéa 5, il convient d'omettre les mots « alinéa 4 ».

Articles 7 et 8

L'article 7, alinéa 1^{er}, charge le Gouvernement de suspendre ou abroger un agrément dans les conditions qu'il définit, ce « après avis motivé » du Comité d'agrément.

L'article 8, § 1^{er}, 2^o, prévoit déjà que ces avis doivent être « motivés » en sorte que point n'est besoin de le mentionner à l'article 7, alinéa 1^{er} ; cette dernière disposition sera revue en conséquence.

Article 9

1. À l'alinéa 1^{er}, 8^o, il convient d'omettre les mots « , alinéa 2 ».

2. À l'alinéa 3, il convient de remplacer les mots « alinéa 2 » par les mots « alinéa 4 ».

Article 16

1. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, 1^o, il y a lieu de remplacer les mots « l'article 15, § 1^{er}, 2^o » par mots « l'article 15, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o ».

2. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, 2^o, il y a lieu de remplacer les mots « l'article 15, § 1^{er}, 3^o » par les mots « l'article 15, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o ».

⁶ Voir dans le même sens l'avis n° 61.376/4 donné le 22 mai 2017 sur un projet d'arrêté devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 juin 2017 'modifiant la partie réglementaire du Livre II du Code de l'Environnement contenant le Code de l'Eau, en ce qui concerne la certification des installateurs de systèmes d'épuration individuelle', l'observation sous l'article R.304-5 en projet, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/61376.pdf>.

3. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, 3°, il y a lieu de remplacer les mots « l'article 15, § 1^{er}, 3° » par les mots « l'article 15, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3° ».

Article 26

1. La disposition comporte un paragraphe 2 et pas de paragraphe 1^{er}, la rédaction de l'article sera revue.
2. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, il y a lieu de remplacer les mots « l'article 4, § 2, 1°, 2°, 3°, 9° », par les mots « l'article 4, § 2, alinéa 1^{er}, 1°, 2°, 3° et 9° ».

Article 28

À l'alinéa 1^{er}, il y a lieu de remplacer les mots « l'article 25, §§ 1^{er} et 2 » par les mots « l'article 25, alinéas 1^{er} et 2, ».

Article 30

Il y a lieu de remplacer les mots « l'article 4, § 2, 1°, » par les mots « l'article 4, § 2, alinéa 1^{er}, 1° » et d'omettre les mots « tel que défini à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, 4° ».

OBSERVATION FINALE

Dans l'ensemble du texte à l'examen, il convient d'employer exclusivement l'abréviation S.A.A.C.E., et non SAACE.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET