CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 74.120/2/V
du 7 septembre 2023

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne 'relatif aux Agences-conseil en économie sociale'

‡LW-AIJXLBADB-HEBCAQW‡

Le 14 juillet 2023, 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'Économie 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 prorogé de plein droit [*] jusqu'au 31 aout 2023, sur un avant-projet de décret 'relatif aux Agences-conseil en économie sociale'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 7 septembre 2023. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Christine HOREVOETS et Géraldine ROSOUX, conseillers d'État, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Roger WIMMER, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 7 septembre 2023.

*

[*] Ce délai résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

‡LW-AIJXLBADB-HEBCAQW‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, 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.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

Article 1er

1. De l'accord du délégué de la Ministre, au 8°, les mots « personne morale de droit public dotée de la personnalité juridique (ASBL) » seront remplacés par les mots « l'association sans but lucratif (ASBL) ».

2. Au même 8°, compte tenu de la définition figurant au 2°, les mots « au sens de l'article 1er, alinéa 1er du décret du 20 novembre 2008 relatif à l'économie sociale » sont inutiles et seront omis, cette observation valant pour la suite de l'avant-projet.

Chapitre 2

Les dispositions de la section 1 du chapitre 2 et les articles 4 à 6, qui figurent dans la section 2 du même chapitre, gagneraient à être intervertis afin d'assurer une meilleure lisibilité du texte.

Article 2

Afin d'assurer la cohérence avec les articles 16 à 18, 20 et 24 de l'avant-projet, mieux vaut remplacer les mots « du service administratif en charge de l'Économie sociale » par les mots « des services que le Gouvernement désigne ».

Article 3

1. L'article 3 n'est pas subdivisé en paragraphes. Dès lors, les mots « § 1er. » seront omis et, dans la suite du texte, à savoir dans les articles 10, § 3, alinéa 2, 12, 14, 16, alinéa 1er, 25, 30, alinéa 2, et 31, alinéa 1er, de l'avant-projet, les mots « l'article 3, § 1er, alinéa 1er » seront chaque fois remplacés par les mots « l'article 3, alinéa 1er ».

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

‡LW-AIJXLBADB-HEBCAQW‡

2. Au 1°, a) et b), au lieu de se référer à la définition de l'association visée à l'article 1:2 et à celle de la fondation visée à l'article 1:3 du Code des sociétés et associations, mieux vaut faire référence aux différentes associations dotées de la personnalité juridique ou à l'une d'elles (article 1:6, § 2, du Code) et aux différentes fondations dotées de la personnalité juridique ou à l'une d'elles (article 1:7 du Code).

Articles 5 et 8

Aux articles 5 et 8, il sera fait mention des « subventions visées au chapitre 3 » plutôt que de la « subvention visée à l'article 10 ».

Articles 10, 11 et 26

Les dispositions en projet prévoient notamment que le Gouvernement peut adapter le montant des subventions accordées aux agences-conseil en économie sociale (A.C.E.S.) et à la société anonyme d'intérêt public « W.ALTER » en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation (indice santé) « visé dans la loi du 24 [lire : 23] avril 2015 concernant la promotion de l'emploi ».

La loi du 23 avril 2015 est une loi modificative qui a notamment remplacé le chapitre II du titre Ier de l'arrêté royal du 24 décembre 1993 'portant exécution de la loi du 6 janvier 1989 de sauvegarde de la compétitivité du pays', confirmé par la loi du 30 mars 1994.

Dès lors, les mots « la loi du 24 avril 2015 concernant la promotion de l'emploi » seront chaque fois remplacés par les mots « le chapitre II du titre Ier de l'arrêté royal du 24 décembre 1993 portant exécution de la loi du 6 janvier 1989 de sauvegarde de la compétitivité du pays, confirmé par la loi du 30 mars 1994 ».

Article 10

Si l'intention est de prévoir une obligation dans le chef du Gouvernement d'octroyer une subvention annuelle de base à l'A.C.E.S. lorsque les conditions émises pour l'octroi de cette subvention sont remplies, les mots « peut octroyer » seront remplacés par le mot « octroie ».

‡LW-AIJXLBADB-HEBCAQW‡

Article 19

L'article 19 sera complété pour mentionner l'intitulé du décret du 4 décembre 2003 'relatif à la création de l'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique'.

Chapitre 6

De l'accord du délégué de la Ministre, l'intitulé du chapitre 6 sera rédigé de la manière suivante :

« Refus, suspension et retrait de l'agrément ».

Article 20

La phrase introductive, en ce qu'elle énonce que « l'agrément peut est retiré ou suspendu », sera revue.

Article 21

1. Selon l'alinéa 1er, l'A.C.E.S. peut introduire un recours suspensif « [e]n cas de refus[,] de suspension ou de retrait de l'agrément ».

Or, il ne se conçoit pas de prévoir un effet suspensif d'un recours contre un refus d'agrément. En effet, un tel effet suspensif n'est pas compatible avec les principes énoncés aux articles 4 et suivants de l'avant-projet.

Par conséquent, l'alinéa 1er doit être revu.

2. L'alinéa 2 prévoit qu'en l'absence de décision du Gouvernement sur le recours, la décision de refus, de suspension ou de retrait de l'agrément est confirmée.

‡LW-AIJXLBADB-HEBCAQW‡

Comme la section de législation l'a observé à plusieurs reprises [1], le procédé de la décision tacite se heurte à de nombreuses objections, notamment lorsque, comme c'est le cas en l'occurrence, elle est défavorable à l'intéressé.

Ainsi, pareil procédé ne contribue pas à la sécurité juridique, ne fût-ce qu'en raison de l'absence d'une quelconque décision écrite, ce qui pourrait donner lieu à des problèmes quant à l'administration de la preuve, et parce qu'en principe une décision tacite ne sera pas notifiée ni publiée dans les mêmes formes que les décisions expresses, avec toutes les conséquences qui en découlent notamment en termes d'accessibilité et de contestation de telles décisions tacites. Plus particulièrement, le procédé de la décision tacite risque de ce fait d'impliquer davantage une violation des intérêts de tiers, lesquels sont susceptibles d'être affectés d'une manière certes implicite, mais non moins importante. Le procédé de la décision tacite est également susceptible de se heurter à l'intérêt général dans la mesure où il peut emporter que certaines décisions soient prises de manière implicite sans préparation minutieuse ni mise en balance de tous les intérêts en présence. En outre, ce procédé peut aboutir à ce qu'une décision soit prise alors que ses conditions légales d'octroi ne sont pas réunies. Enfin, ces décisions sont forcément dépourvues de motivation formelle, ce qui risque d'entraver le contrôle de légalité [2].

La disposition sera revue à la lumière de ce qui précède.

Article 25

L'article 25 paraît faire double emploi avec les dispositions prévues à l'article 3, alinéa 1er, 8°, de l'avant-projet.

Mieux vaut dès lors l'omettre.

---

[1] Voir l'avis 60.763/4 donné le 3 janvier 2017 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 janvier 2017 'établissant les modalités du régime préférentiel applicable aux droits de succession en cas de transmission des entreprises familiales et des sociétés familiales' ; l'avis 69.348/4 donné le 2 juin 2021 sur un projet devenu l'arrêté ministériel du 10 juin 2021 'fixant les modalités d'introduction et d'approbation des plans de gestion de la perdrix grise, ainsi que celles relatives aux rapports annuels de la mise en œuvre de ces plans' ; l'avis 69.416/3 donné le 10 juin 2021 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 juillet 2021 'instituant une allocation de loyer' ; l'avis 71.864/2/V-4 donné le 20 juillet 2022 sur les amendements numéros l, 4 et 5 de la proposition de loi de loi 'modifiant la loi du 27 avril 2018 sur la police des chemins de fer en ce qui concerne la procédure applicable à la suppression des passages à niveau' (*Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55-1880/7, pp. 3 à 5) ; l'avis 72.067/4 donné le 21 septembre 2022 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 6 octobre 2022 'relatif aux services de taxis' ; l'avis 72.813/4 donné le 8 février 2023 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 mars 2023 'relatif à l'octroi d'une allocation de loyer et d'énergie à certains candidats à l'attribution d'un logement d'utilité publique donné en location par une société de logement de service public en application de l'article 94, § 1er, du Code wallon de l'Habitation durable et modifiant diverses dispositions relatives à l'énergie et au logement' et l'avis 74.128/2/V donné le 30 aout 2023 sur un avant-projet de décret 'visant à lutter contre la discrimination dans l'accès au logement'.

[2] Voir C.C., 8 mai 2014, n° 74/2014, B.9.5.

‡LW-AIJXLBADB-HEBCAQW‡

Article 27

De l'accord du délégué de la Ministre, le paragraphe 3 sera omis et le paragraphe 1er, alinéa 1er, sera rédigé de la manière suivante :

« Le Gouvernement constitue avec Wallonie Entreprendre à travers sa filiale W.ALTER et la ou les associations visées à l'article 3 du décret du 20 novembre 2008 relatif à l'économie sociale une association sans but lucratif, dénommée 'iES !', ci-après l'association ».

Article 35

De l'accord du délégué de la Ministre, l'article 35 sera rédigé de la manière suivante :

« Une association sans but lucratif déjà existante au moment de l'entrée en vigueur du décret peut être transformée en l'association visée à l'article 27 ».

Articles 36 et 37

Lors de la mise à jour du décret du 20 novembre 2008 'relatif à l'économie sociale', il y aura également lieu de modifier les articles 2, alinéa 1er, et 7, § 1er, 6°, de ce décret, lesquels font encore référence à la « Société wallonne d'Économie sociale marchande », en abrégé « SOWECSOM », devenue « W.ALTER » à la suite de la modification de sa dénomination sociale.

Article 38

Selon l'article 38, le Gouvernement peut octroyer une subvention unique et forfaitaire de 150.000 euros par A.C.E.S. agréée pour l'année 2023.

Le commentaire de l'article précise à cet égard :

« Cette subvention remplace la subvention de base et complémentaire du décret du 27 mai 2004 relatif aux Agences-Conseil en économie sociale ».

Néanmoins, cette disposition, qui doit produire ses effets au 1er janvier 2023 [3], ne prévoit pas qu'elle déroge aux articles 24 et 25 du décret du 27 mai 2004, dont l'abrogation est appelée à intervenir le 1er janvier 2024 en vertu de l'article 40 de l'avant-projet.

[3] Voir l'observation formulée sous l'article 40 de l'avant-projet.

‡LW-AIJXLBADB-HEBCAQW‡

L'article 38 doit dès lors être complété afin de préciser que c'est « [p]ar dérogation aux articles 24 et 25 du décret du 27 mai 2004 relatif aux Agences-Conseil en économie sociale » que le Gouvernement peut octroyer la subvention réglée par le dispositif à l'examen.

Article 40

Le décret en projet est appelé à entrer en vigueur le 1er janvier 2024, « à l'exception des articles 5 et 7 qui entrent en vigueur [lire : « produisent leurs effets] le 1er janvier 2023 ».

La non-rétroactivité des décrets est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que chacun puisse prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli. La rétroactivité peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable pour réaliser un objectif d'intérêt général. S'il s'avère en outre que la rétroactivité a pour but d'influencer dans un sens déterminé l'issue d'une procédure judiciaire ou d'empêcher les juridictions de se prononcer sur une question de droit, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général justifient l'intervention du législateur, laquelle porte atteinte, au préjudice d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous [4-5].

Dès lors qu'il ne semble pas que l'avant-projet ait une influence sur des procédures en cours, il suffit de vérifier si la rétroactivité est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général.

Le commentaire des articles ne contient cependant aucune précision à cet égard. En outre, comme l'a confirmé le délégué de la Ministre, il y a une erreur dans l'énumération des articles.

[4] Par exemple : C.C., 18 février 2009, n° 26/2009, B.13 ; *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 211.

[5] Avis 73.455/4 donné le 17 mai 2023 sur un avant-projet de décret 'relatif aux instances de l'agence wallonne de la santé, de la protection sociale, du handicap et des familles et portant modification du Code wallon de l'action sociale et de la santé' (*Doc. parl.*, Parl. Wall., 2022-2023, n° 1428/1, p. 28).

‡LW-AIJXLBADB-HEBCAQW‡

Compte tenu du fait que l'article 38 de l'avant-projet vise à augmenter le montant de la subvention pour l'année 2023, il faut en tout cas faire entrer en vigueur cet article au 1er janvier 2023.

L'article 40 de l'avant-projet sera revu à la lumière de cette observation.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Béatrice DRAPIER Bernard BLERO

‡LW-AIJXLBADB-HEBCAQW‡