

ROYAUME DE BELGIQUE.

— — — — —

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

— — — — —

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre du Développement technologique et de l'Emploi pour la Région wallonne, le 15 juin 1993, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un avant-projet de décret "créant un fonds budgétaire en matière d'emploi", a donné le 17 juin 1993 l'avis suivant :

Suivant l'article 84, alinéa 2, introduit par la loi du 15 octobre 1991 dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'urgence qui permet au ministre de demander que l'avis de la section de législation soit donné dans un délai ne dépassant pas trois jours doit être spécialement motivée. En l'occurrence, elle l'est dans les termes suivants :

"Il est impératif d'inscrire le fonds budgétaire en matière d'emploi au premier feuillet d'ajustement 1993; ceci permettra, à l'heure où des crédits sont on ne peut plus nécessaires pour combattre la croissance du chômage :

- de mobiliser au plus vite les subventions non utilisées par le FOREM au cours des années antérieures;
- d'alimenter dans les meilleurs délais les fonds de roulement du FOREM et du T-Service Intérim".

*

Dans le bref délai qui lui est imparti, le Conseil d'Etat doit se limiter à formuler les observations suivantes.

Le projet de décret tend à créer un fonds budgétaire en matière d'emploi.

Aux termes de l'article 45, § 1er et § 2, des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées le 17 juillet 1991,

.../...

"§ 1er. Par dérogation à l'article 3, une loi organique peut créer des fonds budgétaires en affectant à des dépenses, dont elle définit l'objet, certaines recettes imputées au budget des voies et moyens.

Ces fonds ne peuvent pas être alimentés par des crédits du budget général des dépenses.

§ 2. Au budget général des dépenses, les crédits afférents aux fonds budgétaires varient en fonction des recettes imputées aux postes correspondants du budget des voies et moyens. Ces crédits sont augmentés du crédit disponible reporté à la fin de l'année budgétaire précédente, qui peut être utilisé dès le début de l'année budgétaire. Cette disposition ne s'applique pas aux excédents des autorisations d'engagement visées au paragraphe 4, alinéa 2" (1).

Suivant l'article 57, alinéa 1er, 2°, de la même loi :

"Est tenu de rembourser sans délai le montant de la subvention, l'allocataire :

...

2° qui n'utilise pas la subvention aux fins pour lesquelles elle est accordée;

..." (2).

Invités à donner des explications sur la conformité du projet de décret aux dispositions précitées, les délégués du Ministre ont exposé ce qui suit :

(1)(2) Dispositions applicables à la Région wallonne en vertu de l'article 71, § 1er, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions.

"7. DEROGATION A L'ARRETE ROYAL N° 5.

Comme décrit au point 1 de cette note, les remboursements déjà effectués par le FOREM ont été versés au compte du receveur général et imputés à un article de recettes générales (produits divers) du budget de la Région wallonne.

Lorsque le fonds sera mis en application, les remboursements du FOREM resteront versés au compte du receveur général mais seront alors imputés à l'article 06.01 du budget des recettes de la Région; l'article 06.01, intitulé "remboursements effectués par le FOREM (recettes affectées au fonds en matière d'emploi)" est un article nouveau des recettes spécifiques introduit au premier feuillet d'ajustement budgétaire 1993 (discussion en Commission au Conseil régional wallon le 22/06).

Le fonds ne déroge pas à l'arrêté royal n° 5; bien au contraire, il conduit à l'introduction d'un article de recette spécifique pour le remboursement de subventions non utilisées et sa mise en application conjointement à celle du projet de décret modifiant le décret créant le FOREM poussera à la systématisation des remboursements à effectuer par cet organisme.

8. PROBLEMATIQUE GENERALE DES FONDS BUDGETAIRES.

Nous sommes conscients des problèmes engendrés par l'existence de fonds dans le passé.

Toutefois, le fonds budgétaire pour l'emploi proposé à l'avis du Conseil d'Etat est un fonds budgétaire respectant l'article 45 de l'arrêté royal du 17 juillet 1991 coordonnant les lois sur la comptabilité publique.

Nous estimons que, dans le cas qui nous occupe, les éléments suivants militent en faveur de la création d'un tel fonds :

- . meilleur contrôle des remboursements et de l'utilisation faite des crédits budgétaires;
- . maintien à la poursuite d'une politique de l'emploi des crédits qui y avaient été affectés, et cela -

.../...

sans nuire aux équilibres budgétaires globaux (les montants revenant au fonds ayant été pris en considération pour déterminer les équilibres budgétaires globaux au cours des exercices précédents);

- au moment où l'emploi est un enjeu particulièrement vital pour la Région wallonne".

L'article 1er du projet de décret, en indiquant que les recettes du Fonds seront affectées à des dépenses relatives à la politique de l'emploi résultant de l'application des articles 2 et 3 du décret du 16 décembre 1988 portant création de l'Office régional de l'emploi, ne satisfait pas à l'article 45, § 1er, alinéa 1er, précité.

En effet, l'article 2 du décret du 16 décembre 1988 définit les missions de l'Office en termes extrêmement généraux - qui englobent l'ensemble des missions originellement confiées à l'Office - et contient, de surcroît, une habilitation donnée au Gouvernement wallon d'étendre celles-ci. Quant à l'article 3, les déterminations qu'il permet d'entrevoir, ne résultent que du contrat de gestion, qui se négocie en dehors du Conseil régional, ou de la décision unilatérale du Gouvernement wallon d'assigner une politique de gestion à l'Office, à défaut de conclusion d'un tel contrat, décision qui, elle aussi, est arrêtée sans intervention du Conseil régional. Il découle de ces constatations que le décret ne définit pas l'objet des dépenses du Fonds, au sens de l'article 45, § 1er, alinéa 1er, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat.

L'article 1er du projet de décret prévoit en outre que les recettes du Fonds budgétaire en matière d'emploi seront "constituées des montants que le FOREM est tenu de

.../...

rembourser", en vertu de l'article 57 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, parce qu'il s'agit d'excédents de subventions.

Pareilles recettes ne perdent leur qualification de "crédits du budget général des dépenses" qu'en apparence par l'effet d'une surestimation des crédits octroyés au FOREM. Cette disqualification est artificielle; les excédents constatés appellent une correction des prévisions des besoins financiers du FOREM et une stricte application de la règle fondamentale du remboursement du montant de la subvention non utilisée, non une double dérogation (aux articles 45, § 1er, alinéa 2, et 57 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat), à laquelle le législateur régional ne peut consentir. Cette double dérogation serait, au demeurant, contraire à l'esprit desdites lois coordonnées - comme le relève l'Inspecteur des Finances dans sa note du 26 mai 1993 - parce qu'elle en ruinerait l'économie générale qui est d'éviter la multiplication des fonds budgétaires, en raison de l'atteinte qu'ils portent aux principes constitutionnels applicables en matière de finances publiques.

Pour ces trois motifs, le projet de décret doit être fondamentalement revu, du point de vue de la définition de l'objet des dépenses et de celui des ressources du Fonds.

La chambre était composée de

Messieurs : J.-J. STRYCKMANS,	président de chambre,
Y. BOUCQUEY,	conseillers d'Etat,
Y. KREINS,	
F. DELPEREE,	assesseurs de la
J. van COMPERNOLLE,	section de législation,
Madame : R. DEROY,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. J.-L. PAQUET, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

R. DEROY.

J.-J. STRYCKMANS.