

ROYAUME DE BELGIQUE

- - - - -

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

- - - - -

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre du Budget, des Finances, de l'Emploi et de la Formation de la Région wallonne, le 1er avril 1999, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un avant-projet de décret de "programmation budgétaire des cofinancements des interventions du Fonds social européen", a donné le 7 avril 1999 l'avis suivant :

Suivant l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

- "- En raison de l'urgence motivée par la circonstance que les délais inhérents à la constitution des comités de suivi dans la prochaine législature risquent d'énervier les procédures décisionnelles régissant l'attribution des subsides européens;
- Etant donné également la nécessité de finaliser avant le terme de l'échéance en matière d'engagement imposée par la Commission européenne, c'est-à-dire avant la fin de l'exercice budgétaire 1999, les procédures d'engagement à l'égard des bénéficiaires finals;
- Etant donné aussi la nécessité pour la Région wallonne de garantir structurellement et de manière anticipative les engagements budgétaires des exercices annuels 2000 et 2001 pour couvrir la contrepartie des projets bénéficiant d'interventions structurelles pluriannuelles;
- Etant donné enfin la nécessité pour la Région wallonne de respecter, lorsqu'elle garantit la contrepartie budgétaire d'actions cofinancées par des crédits européens, les principes de l'annualité budgétaire et des crédits non dissociés;"

*

* *

Conformément à l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la section de législation s'est limitée aux observations ci-après.

.../...

Le Fonds social européen, institué par l'article 123 du Traité instituant la Communauté européenne, est administré par la Commission assistée d'un Comité présidé par un de ses membres et composé de représentants des Gouvernements et des organisations syndicales de travailleurs et d'employeurs (1).

Sa mission consiste, selon la même disposition, "à promouvoir à l'intérieur de la Communauté les facilités d'emploi et la mobilité géographique et professionnelle des travailleurs, ainsi qu'à faciliter l'adaptation aux mutations industrielles et à l'évolution des systèmes de productions, notamment par la formation et la reconversion professionnelles".

Les décisions d'application relatives à ce Fonds structurel sont prises par le Conseil statuant conformément à la procédure de co-décision, après consultation du Comité économique et social (2).

Les formes d'intervention des Fonds structurels sont précisées dans le règlement de base (CEE) n° 2052/88 du Conseil, du 24 juin 1988 concernant les missions des Fonds à finalité structurelle (3), modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n° 3193/94 (4) du 19 décembre 1994.

(1) Article 124 du Traité instituant la Communauté européenne.

(2) Article 125 du Traité précité.

(3) JO n° L 185 du 15 juillet 1988.

(4) JO n° L 337 du 24 décembre 1994.

Le règlement (CEE) n° 4253/88, du Conseil, du 19 décembre 1988 portant dispositions d'application du règlement (CEE) n° 2052/88 en ce qui concerne la coordination entre les interventions des différents Fonds structurels, d'une part, et entre celles-ci et celles de la Banque européenne d'investissement et des autres instruments financiers existants, d'autre part (1), modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n° 3193/94 du 19 décembre 1994, établit notamment les règles d'éligibilité des demandes de concours financiers (article 15), d'engagements (article 20) et de paiement (article 21).

Le règlement (CEE) n° 4255/88 du Conseil du 19 décembre 1988 portant dispositions d'application du règlement (CEE) n° 2052/88 en ce qui concerne le Fonds social européen (2), modifié par le règlement (CEE) n° 2084/93 du 20 juillet 1993 (3), expose notamment les dépenses qui sont éligibles (article 2) et les formes d'intervention (article 5), relatives plus spécifiquement au Fonds social européen.

Une décision de la Commission du 23 avril 1997 modifiant les décisions portant approbation des cadres communautaires d'appui, des documents uniques de programmation et des programmes d'initiative communautaire, adoptées à l'égard de la Belgique, a, selon les informations fournies

(1) JO n° L 374 du 31 décembre 1988.

(2) JO n° L 374 du 31 décembre 1988.

(3) JO n° L 193 du 31 juillet 1993.

par le fonctionnaire délégué (1), bouleversé les schémas de fonctionnement du mécanisme de cofinancement. Selon les termes de l'exposé des motifs, la Commission exige désormais que les engagements des Etats membres (2) soient concomitants aux engagements similaires qu'elle décide de porter à charge du Fonds; de surcroît, tous ces engagements doivent intervenir avant le 31 décembre 1999, même si les dépenses effectives seront étalées sur les exercices 1999 à 2001.

Auparavant, une grande latitude était accordée aux Etats membres qui pouvaient engager leurs concours postérieurement à la décision de la Commission et différer le moment de leurs engagements en fonction de leurs disponibilités budgétaires.

Cette souplesse pouvait s'accommoder avec la circonstance que l'alimentation financière des intermédiaires désignés s'effectuait et s'effectue toujours, en Région wallonne, au départ de crédits non dissociés. La modifica-

(1) A la différence de la décision du 23 avril 1997, les décisions d'approbation des cadres communautaires d'appui n'ont pas été communiquées par le fonctionnaire délégué.

(2) L'engagement de l'Etat membre doit comporter l'engagement contracté par le bénéficiaire final; il doit être juridiquement contraignant et être accompagné de l'engagement des moyens financiers publics nécessaires; voir la fiche n° 3 "Eligibilité des dépenses dans le cadre des Fonds structurels - validité de l'engagement au niveau des Etats membres", annexée à la décision de la Commission du 23 avril 1997 modifiant les décisions portant approbation des cadres communautaires d'appui, des documents uniques de programmation et des programmes d'initiative communautaire, adoptées à l'égard de la Belgique (non publiée).

tion intervenue a pour conséquence que la Région se trouve mise en difficulté; en effet, malgré le dégagement de marges de manoeuvre budgétaires supplémentaires pour l'exercice en cours, elle n'a pas porté à son budget le volume des "moyens d'engagement" suffisant pour faire face aux échéances de 2000 et 2001.

La décision précitée de la Commission de l'Union européenne du 23 avril 1997 est, en vertu de l'article 189 du Traité instituant la Communauté européenne, obligatoire dans tous ses éléments à l'égard de la Belgique; elle ne laisse aux autorités constitutionnellement compétentes au sein de l'Etat, que le choix de la forme juridique à adopter pour lui donner effet en droit interne.

La solution qui vise à adopter un décret qui comporte dans son dispositif, un article 3 relatif à la formation et à la composition des budgets de la Région wallonne pour les exercices ultérieurs, méconnaît le principe de l'annualité budgétaire.

Le principe de l'annualité budgétaire, selon lequel les budgets sont votés annuellement, signifie que ces lois sont votées chaque année et ne valent que pour une année. La règle est inscrite à l'article 174, alinéa 1er, de la Constitution. L'article 13, § 1er, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et l'article 13, § 1er, alinéa 1er, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions reproduisent expressément la même règle.

.../...

En vertu de l'article 71, § 1er, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 précitée, les dispositions en matière de comptabilité de l'Etat sont applicables aux Régions. Aucune disposition des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées le 17 juillet 1991, ne permet de mettre en place un mécanisme qui aurait pour effet de soustraire à l'autorisation annuelle et préalable d'une assemblée délibérante l'inscription automatique ou anticipée d'une dépense quelconque, ce qui aurait pour effet de lier, dans les exercices budgétaires futurs, ladite assemblée délibérante.

Au surplus, prévoir comme le fait l'avant-projet de décret, en particulier au paragraphe 27 de l'exposé des motifs, que des décisions du Gouvernement ayant des effets budgétaires pourraient être notifiées sans que l'engagement budgétaire n'ait été imputé sur les crédits votés à cette fin - ce qui présuppose que le budget de l'exercice est déjà voté - ne respecte pas l'article 49, alinéa 1er, des lois sur la comptabilité de l'Etat précitées, applicables à la Région wallonne comme cela vient d'être rappelé.

Afin de rencontrer les contraintes techniques qu'imposent les décisions communautaires et de "tenir compte des spécificités des organisations institutionnelles, des procédures administratives de chaque Etat membre et de la nature des opérations" (1), la solution à mettre en oeuvre

(1) Voir la fiche n° 3 "Eligibilité des dépenses dans le cadre des Fonds structurels - validité de l'engagement au niveau des Etats membres", annexée à la décision de la Commission du 23 avril 1997 modifiant les décisions portant approbation des cadres communautaires d'appui, des documents uniques de programmation et des programmes d'initiative communautaire, adoptées à l'égard de la Belgique (non publiée).

pourrait consister à soumettre au Conseil régional le vote d'"autorisations d'engagement" (1) qui, gérées comme des autorisations de nature comptable, permettraient au Gouvernement de souscrire aux engagements juridiques qu'exige de lui la Commission européenne.

Dans le bref délai dans lequel le présent avis est demandé, il n'a pas été possible d'approfondir le recours à cette technique budgétaire, laquelle doit rester tout à fait exceptionnelle.

(1) Sur un système similaire, voir M. Leroy, "Le fractionnement des marchés et dépenses publics", A.P.T., 1978-1979, p. 113; voir également, en ce qui concerne les fonds budgétaires, l'article 45, § 4, alinéa 2, des lois sur la comptabilité de l'Etat, précitées.

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	président de chambre,
	P. LIENARDY,	conseillers d'Etat,
	P. QUERTAINMONT,	
	J.-M. FAVRESSE,	assesseurs de la
	J. KIRKPATRICK,	section de législation,
Madame	M. PROOST,	greffier.

Le rapport a été rédigé par M. X. DELGRANGE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. B. RONGVAUX, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

M. PROOST

R. ANDERSEN