

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 42.763/2
DU 26 AVRIL 2007

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par la Ministre-Présidente du Gouvernement de la Communauté française, le 4 avril 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret "régulant l'organisation et le fonctionnement des instances chargées de la coordination et de la gestion des fonds structurels que l'Union européenne met à la disposition de l'enseignement secondaire en alternance, de l'enseignement secondaire technique et professionnel de plein exercice, de l'enseignement secondaire spécialisé, de l'enseignement de promotion sociale et de l'enseignement supérieur", a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, 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 ci-après.

L'avant-projet de décret réglant l'organisation et le fonctionnement des instances chargées de la coordination et de la gestion des fonds structurels que l'Union européenne met à la disposition de l'enseignement secondaire en alternance, de l'enseignement secondaire technique et professionnel de plein exercice, de l'enseignement secondaire spécialisé, de l'enseignement de promotion sociale et de l'enseignement supérieur, vise à remplacer le décret du 28 février 2002 réglant l'organisation et le fonctionnement des instances chargées de la gestion des fonds que l'Union européenne met à la disposition de l'enseignement secondaire en alternance, de l'enseignement secondaire technique et professionnel de plein exercice, de l'enseignement de promotion sociale et de l'enseignement supérieur.

Saisie de l'avant-projet devenu le décret du 28 février 2002, la section de législation du Conseil d'État a rendu l'avis suivant :

"L'avant-projet examiné a pour objet d'organiser une structure servant d'interface entre les établissements d'enseignement et l'Union européenne dans le cadre des projets financés par l'Union.

En cette matière, la Communauté française doit respecter l'accord de coopération conclu le 2 septembre 1998 entre le Gouvernement de la Communauté française, le Gouvernement wallon et le Collège de la Commission communautaire française relatif à la coordination et à la gestion des aides octroyées par la Commission européenne dans le domaine des ressources humaines et à la création d'une agence F.S.E. (Agence Fonds Social Européen), accord de coopération qui a reçu l'assentiment des trois législateurs décrets concernés ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Voir le décret de la Région wallonne du 1^{er} avril 1999 (Moniteur belge du 2 juin 1999), le décret de la Commission communautaire française du 22 avril 1999 (Moniteur belge du 17 juin 1999) et le décret de la Communauté française du 5 mai 1999 (Moniteur belge du 6 janvier 2000).

Cet accord organise une gestion conjointe de toutes les aides européennes accordées dans l'ensemble des matières communautaires, même celles qui demeurent de la compétence exclusive de la Communauté française, comme l'enseignement ⁽²⁾.

Selon le préambule de l'accord de coopération, les trois exécutifs

«(...) ont affirmé leur volonté de gérer conjointement les aides européennes»

et considéré qu'il

«(...) est nécessaire d'établir une coopération qui vise à :

- 1/ optimiser l'information, la documentation et le conseil donné aux bénéficiaires potentiels, notamment par la création en un lieu d'accès facile pour le public, d'une structure unique chargée de la gestion des politiques 'Ressources humaines' subventionnées par l'Union européenne;».

Lors des travaux préparatoires du projet devenu le décret de la Communauté française du 5 mai 1999 portant approbation de l'accord de coopération, le Ministre Van Cauwenberghe a précisé que

«(...) toute décision concernant les programmes européens liés au Fonds Social Européen sera prise en commun accord entre la Région wallonne, la Cocof et la Communauté française» ⁽³⁾.

L'accord de coopération prévoit, en conséquence, que toutes les décisions concernant les programmes de l'Union européenne devront être prises de commun accord, tantôt entre les trois entités parties à l'accord (article 3), tantôt entre les seules Communauté française et Région wallonne (article 4). Pour ce faire, notamment, la Communauté française a créé, en exécution de l'article 9 de l'accord de coopération, un service à gestion séparée dénommé «Agence Fonds Social Européen» (article 2 du décret du 5 mai 1999), géré conjointement par les trois exécutifs.

⁽²⁾ Voir le préambule et l'article 1^{er} de l'accord de coopération. Voir dans le même sens l'exposé du Ministre Van Cauwenberghe, qui cite parmi les matières demeurées de la compétence de la Communauté française et qui sont éligibles aux Fonds structurels de l'Union européenne, l'enseignement de promotion sociale et l'enseignement à horaire réduit (Rapport présenté au nom des commissions réunies de coopération avec les régions et de coopération et de concertation avec l'Assemblée de la Commission communautaire française de Bruxelles-Capitale par M. Baille, Doc. C.C.F., session 1998-1999, n/ 301-2, pp. 2-3).

⁽³⁾ Exposé du Ministre Van Cauwenberghe, Doc. C.C.F., session 1998-1999, n/ 301-2, p. 4.

Un second accord de coopération, conclu entre la Communauté française et la Région wallonne mais sans la Commission communautaire française, précise encore la procédure de sélection des projets. Il s'agit de l'accord de coopération du 22 juin 2000 portant sur le financement de la coopération dans le cadre de politiques croisées, sur les Fonds structurels européens et sur le développement des entreprises culturelles, qui a reçu l'assentiment de la Communauté française par un décret du 20 juillet 2000 ⁽⁴⁾ et de la Région wallonne par un décret du 18 juillet 2000 ⁽⁵⁾. Cet accord prévoit notamment qu'un appel public à projet est lancé pour chacun des programmes relatifs aux Fonds structurels (article 10.1.) et que chaque projet est évalué par un groupe d'expert indépendant, dénommé «Task Force» (article 10.2.).

L'Agence Fonds Social Européen doit succéder à la cellule créée par l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 23 novembre 1992 réglant l'organisation et le fonctionnement des différentes instances chargées de la gestion des fonds que la Communauté économique européenne met à la disposition de l'enseignement de promotion sociale et de l'enseignement secondaire à horaire réduit dans le cadre du Fonds Social Européen ⁽⁶⁾ ⁽⁷⁾. Le délégué de la ministre a précisé qu'un projet d'arrêté de la Communauté française organisant l'Agence, pris de l'avis conforme du Gouvernement de la Région wallonne et du Collège de la Commission communautaire française, conformément à l'article 23 de l'accord de coopération du 2 septembre 1998, est sur le point d'être adopté ⁽⁸⁾. En attendant la mise en application de cet arrêté, conformément à l'article 24 de l'accord de coopération, les missions de l'Agence sont exercées par la Cellule Fonds Social Européen.

Selon l'article 10 de l'accord de coopération, cette agence

«(...) participe à la préparation et assure l'animation, la gestion administrative et comptable, le suivi, le contrôle et l'évaluation des programmes et actions (de l'Union européenne)».

(4) Moniteur belge du 26 août 2000.

(5) Moniteur belge du 5 août 2000.

(6) Moniteur belge du 19 février 1993.

(7) Voir l'article 24 de l'accord de coopération. Voir également l'exposé précité du Ministre Van Cauwenberghe : "l'agence qui verra le jour en application de l'accord de coopération n'impliquera pas une modification fondamentale du fonctionnement actuel de la cellule. Ses missions principales restent les mêmes" (p. 4).

(8) La Communauté française a adopté le 11 juin 1999 un arrêté fixant les modalités d'exécution du décret de la Communauté française du 5 mai 1999 portant approbation de l'accord de coopération relatif à la coordination et à la gestion des aides octroyées par la Commission européenne dans le domaine des ressources humaines et à la création d'une "Agence Fonds Social Européen". Ce texte n'a toutefois pas été publié.

Le Ministre Van Cauwenberghe a souligné quatre missions principales de l'agence, parmi lesquelles :

- «1) assister le pouvoir politique tout au long du processus décisionnel qui aboutit à l'attribution des crédits du Fonds Social Européen;
- 2) accompagner et conseiller chaque opérateur tout au long de la constitution de leur dossier et de la durée de leur action» ⁽⁹⁾.

L'avant-projet de décret examiné vise à créer des cellules chargées de gérer les projets au sein de la Communauté française, avant leur introduction auprès de l'Agence FSE (articles 4, 8, 19 et 23). Ces cellules reprendraient les compétences exercées par la cellule créée par l'arrêté de 1992, avant son remplacement par l'Agence FSE.

Interrogé sur la compatibilité avec l'accord de coopération du 2 septembre 1998 de la création de cellules par la seule Communauté française, le délégué de la ministre a répondu :

«L'accord de coopération n'est pas ignoré. Cependant, l'agence FSE n'a pas les moyens de gérer les 175 établissements d'enseignement de promotion sociale, les CEFA et les établissements d'enseignement supérieur appelés à être bénéficiaires finals d'actions FSE. Il a donc été convenu, dans le cadre des décisions prises en co-gestion précisément, que l'interlocuteur de l'agence serait le Ministre compétent, sur base des avis de cellules.

Dès lors, pour fédérer et coordonner les actions des établissements, en aval du processus de décision, le projet de décret, reprenant l'idée de l'arrêté de 1992, crée une cellule FSE pour l'enseignement à horaire réduit (compétence de M. Hazette), une cellule pour l'enseignement supérieur et pour l'enseignement de promotion sociale (compétences de Mme Dupuis).

Ces cellules sont chargées de coordonner les réseaux et de proposer, en leurs noms, auprès de la Ministre, des propositions de projets globaux à présenter à l'agence dans le cadre des appels à projets.

Après les décisions, et notamment les accords des gouvernements pris par arrêtés, les cellules FSE reprennent la main pour assurer la mise en oeuvre des projets globaux, par le biais de projets d'actions spécifiques (plus de 2000 rien qu'en 2001) qui se déroulent dans les établissements. Cela revient donc à dire que :

- les cellules sont les interlocutrices de l'agence;
- les établissements ne traitent pas avec l'agence;
- les cellules et l'agence jouent donc bel et bien un rôle distinct, les cellules exécutant, chacune dans son secteur, les directives provenant de l'agence.

⁽⁹⁾ Op. cit., p. 4.

Il n'y a donc aucun chevauchement de compétences : les cellules fonctionnent dans un secteur bien défini et à des moments différents par rapport à l'agence.

Enfin, objectivement, ce dispositif est le seul qui puisse permettre à l'enseignement de la CF à participer de manière cohérente, dans un cadre politique et réglementaire acceptable, aux programmes européens ...».

L'arrêté (lire : le décret) en projet a donc pour effet de placer, entre les établissements scolaires et l'Agence FSE, des cellules qui serviront d'interface entre celle-ci et ceux-là. Or, on l'a vu, l'accord de coopération du 2 septembre 1998 réserve à l'Agence FSE, qui est elle-même gérée conjointement par les trois exécutifs concernés, la compétence d'assister le pouvoir politique «tout au long du processus décisionnel" et "d'accompagner et conseiller chaque opérateur tout au long de la constitution de leur dossier et de la durée de leur action». L'accord de coopération du 22 juin 2000 prévoit quant à lui que chaque projet est examiné par une «Task Force».

Ces accords de coopération ne permettent donc pas à la Communauté française de créer unilatéralement des cellules qui feront écran entre les opérateurs, en l'occurrence les établissements d'enseignement, et l'Agence FSE ou les «Task Force». L'objectif poursuivi par les auteurs du projet ne pourrait être atteint que par une modification des accords de coopération ou par l'insertion des cellules dans l'Agence FSE, c'est-à-dire en modifiant le projet d'arrêté organisant cette agence. De même, les montants alloués par la Commission européenne doivent être versés à l'Agence, conformément aux articles 17 à 22 de l'accord de coopération du 2 septembre 1998. Les modalités d'exécution de ces dispositions doivent donc, conformément à l'article 23 de l'accord, être arrêtées par le Gouvernement de la Communauté française, après avis conforme du Gouvernement wallon et du Collège de la Commission communautaire française" ⁽¹⁰⁾.

⁽¹⁰⁾ Doc. C.C.F., session 2001-2002, n/ 228/1.

L'avant-projet examiné appelle les mêmes remarques ⁽¹¹⁾. En effet, comme le relève l'exposé des motifs, "les centres de coordination et de gestion mis en place par le Décret du 28 février 2002 continueront à jouer un rôle d'interface entre les organes de gestion des fonds européens appelés administrations de coordination (Agence FSE, Direction des programmes européens du ministère de la Région, Direction de l'Agriculture du Ministère de la Région wallonne...), les établissements scolaires, l'administration et les ministres compétents" (voir les articles 3, 4/, 4, 7, 17, 4/, 18 et 21, de l'avant-projet).

⁽¹¹⁾ L'arrêté du 11 juin 1999, mentionné à la note 8 de l'avis, a été remplacé par l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 4 septembre 2002 fixant les modalités d'exécution de l'accord de coopération relatif à la coordination et à la gestion des aides octroyées par la Commission européenne dans le domaine des ressources humaines et à la création de l'Agence Fonds social européen, conclu à Bruxelles le 2 septembre 1998 entre le Gouvernement wallon, le Gouvernement de la Communauté française et le Collège de la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale approuvé par décret du Conseil de la Communauté française du 5 mai 1999, qui a fait l'objet de l'avis 33.302/2/V, donné le 17 juillet 2002.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Mesdames	M. BAGUET,	
	B. VIGNERON,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. X. DELGRANGE, premier auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON

Y. KREINS