RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 68.641/VR
van 5 februari 2021

over

een voorontwerp van ordonnantie ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, het Vlaamse Gewest, het Waals Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Franse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap inzake het gebruik van SURE’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 68.641/VR
du 5 février 2021

sur

un avant-projet d’ordonnance ‘portant assentiment à l’accord de coopération entre l’État Fédéral, la Communauté Flamande, la Région Flamande, la Région Wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale, la Communauté Française et la Communauté Germanophone concernant l’utilisation de SURE’

‡LW-BHCVOFACE-GIGEBMR‡

Op 8 januari 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Financiën, Begroting, Openbaar Ambt, de Promotie van Meertaligheid en van het Imago van Brussel verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen,(*) een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, het Vlaamse Gewest, het Waals Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Franse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap inzake het gebruik van SURE'.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 2 februari 2021. De verenigde kamers waren samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, voorzitter en Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Chantal BAMPS, Wouter PAS, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Michel TISON en Christian BEHRENDT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier en Esther CONTI, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier DELGRANGE en Kristine BAMS, eerste auditeurs - afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 5 februari 2021.

*

Le 8 janvier 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé des Finances, du Budget, de la Fonction publique, de la Promotion du Multilinguisme et de l'Image de Bruxelles à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé à quarante-cinq jours (**), sur un avant-projet d'ordonnance 'portant assentiment à l'accord de coopération entre l'État Fédéral, la Communauté Flamande, la Région Flamande, la Région Wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale, la Communauté Française et la Communauté Germanophone concernant l'utilisation de SURE'.

L'avant-projet a été examiné par les chambres réunies le 2 février 2021. Les chambres réunies étaient composées de Marnix VAN DAMME, président de chambre, président et Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Chantal BAMPS, Wouter PAS, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Michel TISON et Christian BEHRENDT, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier et Esther CONTI, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE et Kristine BAMS, premiers auditeurs chefs de section.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 5 février 2021.

*

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85*bis*.

(**) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85*bis*.

‡LW-BHCVOFACE-GIGEBMR‡

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond,[1] alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN ORDONNANTIE

2.1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie strekt tot het verlenen van parlementaire instemming aan het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, het Vlaamse Gewest, het Waals Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Franse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap, 'inzake het gebruik van SURE'.

De doelstelling van het samenwerkingsakkoord bestaat erin de betrekkingen tussen de Belgische overheden te regelen in het kader van het gebruik van het Europese SURE-instrument (*temporary Support to mitigate Unemployment Risks in case of an Emergency*, hierna genaamd: "het instrument"), en de ermee verband houdende procedures te beschrijven.

2.2. Verordening (EU) 2020/672 van de Raad van 19 mei 2020 'betreffende de instelling van een Europees instrument voor tijdelijke steun om het risico op werkloosheid te beperken in een noodtoestand (SURE) als gevolg van de COVID-19-uitbraak', heeft het Europees instrument voor tijdelijke steun om het risico op werkloosheid te beperken in een noodtoestand ("SURE") ingesteld als gevolg van de COVID-19-crisis. Uit hoofde van het instrument kan de Europese Unie leningen aan lidstaten verstrekken die gelden als financiële bijstand in de zin van artikel 220 van Verordening (EU, Euratom) 2018/1046.[2]

Deze leningen dienen hoofdzakelijk ter financiering van werktijdverkortingsregelingen of soortgelijke maatregelen ter bescherming van werknemers en zelfstandigen, en daarmee samenhangend het verminderen van werkloosheid en inkomensverlies, alsook van sommige maatregelen op gezondheidsgebied, met name op de werkplek. Een lidstaat kan om financiële bijstand van de Unie uit hoofde van het instrument "financiële bijstand" verzoeken als zijn werkelijke en mogelijk ook geplande overheidsuitgaven sinds 1 februari 2020 plots en sterk zijn gestegen als gevolg van nationale maatregelen die rechtstreeks verband houden met werktijdverkortingsregelingen en soortgelijke maatregelen om de sociaal-economische gevolgen van de door COVID-19-uitbraak veroorzaakte buitengewone gebeurtenis het hoofd te bieden.

[1] Aangezien het om een voorontwerp van ordonnantie gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

[2] Verordening (EU, Euratom) 2018/1046 van het Europees Parlement en de Raad van 18 juli 2018 'tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie, tot wijziging van Verordeningen (EU) nr. 1296/2013, (EU) nr. 1301/2013, (EU) nr. 1303/2013, (EU) nr. 1304/2013, (EU) nr. 1309/2013, (EU) nr. 1316/2013, (EU) nr. 223/2014, (EU) nr. 283/2014 en Besluit nr. 541/2014/EU en tot intrekking van Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012'.

‡LW-BHCVOFACE-GIGEBMR‡

Zowel de Federale Staat als de gewesten en gemeenschappen hebben maatregelen genomen die in aanmerking komen voor financiering door het instrument.

2.3. De Europese Unie zal de leningen voor een lidstaat in zijn geheel toekennen aan de door de lidstaat aangeduide instelling die de gelden in ontvangst zal nemen en nadien voor de rentebetalingen en de kapitaalaflossingen van de leningen zal instaan. Om die reden is er nood aan een samenwerkingsovereenkomst tussen de Federale Staat en de betrokken gemeenschappen en gewesten dat de doorstorting van die gelden tussen de partijen, de rentebetalingen, de kapitaalaflossingen, de aanvragen voor financiële bijstand en de wijze van controle op de besteding van de gelden regelt.

Middels het samenwerkingsakkoord, waarmee het voor advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie instemming beoogt te verlenen, wordt het Federaal Agentschap van de Schuld belast met verschillende opdrachten die verband houden met de uitvoering van de leningen die de Europese Unie met toepassing van Verordening 2020/672 toegekend heeft aan de Belgische Staat, met inbegrip van de doorstorting aan de gemeenschappen en de gewesten van de gelden die hun toekomen. De transfer van het gedeelte van die leningen naar de Federale Staat wordt niet geregeld in dit samenwerkingsakkoord. In het samenwerkingsakkoord worden ook verscheidene aspecten geregeld van de wijze waarop de leningen door de gemeenschappen en de gewesten worden terugbetaald.

2.4. Bij uitvoeringsbesluit (EU) 2020/1342 van de Raad van 25 september 2020 'tot toekenning van tijdelijke steun uit hoofde van Verordening (EU) 2020/672 aan het Koninkrijk België om het risico op werkloosheid in de noodtoestand als gevolg van de COVID-19-uitbraak te beperken' stelt de Europese Unie aan België een lening van maximaal 7.803.380.000 euro beschikbaar. Artikel 3 van die uitvoeringsverordening somt de maatregelen op die met dat leningsbedrag gefinancierd kunnen worden. Het betreft maatregelen die zijn getroffen door de partijen bij het voorliggende samenwerkingsakkoord.

De SURE-leningsovereenkomst (de "SURE-loan") tussen de Europese Commissie en het Koninkrijk België voor een maximaal totaalbedrag van 7.803.380.000 euro dateert van 22 oktober 2020.

BEVOEGDHEID

3. Op de vraag waarom de Franse Gemeenschapscommissie geen partij is bij de samenwerkingsovereenkomst, heeft de gemachtigde van de federale overheid het volgende geantwoord:

> "Elle n'avait à notre connaissance aucune intervention éligible et elle n'a pas manifesté de l'intérêt (contrairement aux Régions et Communautés). Il ne s'agît pas d'une obligation."

‡LW-BHCVOFACE-GIGEBMR‡

Aangezien het om een facultatief samenwerkingsakkoord gaat, kan dit perfect afgesloten worden tussen de federale overheid en enkel de entiteiten die dat wensen. Er dient niettemin nagegaan te worden of de Franse Gemeenschapscommissie ook na uitvoeringsbesluit (EU) 2020/1342, waarin geen sprake is van enige financieringsaanvraag vanwege de Franse Gemeenschapscommissie, nog altijd geen interesse heeft.

Na die datum heeft de Franse Gemeenschapscommissie immers het decreet van 26 november 2020 vastgesteld 'tot toekenning van bijzondere machten aan het college van de Franse Gemeenschapscommissie in het kader van de COVID-19-pandemie' die onder meer rechtsgrond biedt voor "het beheer van de sociaaleconomische gevolgen van de pandemie in het kader van de bevoegdheden van de Franse Gemeenschapscommissie en haar instellingen" (artikel 2, § 1, derde streepje).

Luidens artikel 1, lid 2, van Verordening (EU) 2020/672 moet de bijstand dienen "voor het financieren van hoofdzakelijk werktijdverkortingsregelingen of soortgelijke maatregelen ter bescherming van werknemers en zelfstandigen, en zodoende voor het verminderen van werkloosheid en inkomensverlies, alsook, in aanvulling daarop, voor de financiering van sommige maatregelen op gezondheidsgebied, met name op de werkplek". Zo bijvoorbeeld kan gesteld worden dat het besluit van het college van de Franse Gemeenschapscommissie 2020/2145 van 17 december 2020 'tot wijziging van besluit 2020/618 van het College van de Franse Gemeenschapscommissie van 11 juni 2020 betreffende de aanneming van uitzonderlijke maatregelen ten gunste van opvangcentra in de context van de COVID-19-pandemie' binnen de werkingssfeer van die verordening valt.

Daarenboven rijst de vraag of het samenwerkingsakkoord waarmee de instemming wordt beoogd, uitsluitend bedoeld is om ermee uitvoering te geven aan het uitvoeringsbesluit (EU) 2020/1342 en aan de '*Loan Agreement*' van 22 oktober 2020, dan wel of ermee alle leningen worden beoogd die aan de Belgische Staat worden toegekend voor uitgaven in het kader van de toepassing van Verordening (EU) 2020/672, waarbij dan tevens alle gemeenschappen en gewesten zouden kunnen zijn betrokken. Het samenwerkingsakkoord zou duidelijker moeten doen blijken van de precieze bedoeling, wat de erin beoogde leningen betreft.

ONDERZOEK VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

Artikel 1

4. Het begrip "instrument" dat aan het einde van de bepaling onder het vijfde "bolletje" van het eerste lid staat,[3] is niet gedefinieerd in het dispositief van het samenwerkingsakkoord. Die definitie is enkel terug te vinden in het achtste lid van de aanhef, in de volgende bewoordingen "het Europees instrument SURE (*temporary Support to mitigate*

[3] Overeenkomstig de wetgevingstechnische voorschriften is het beter te werken met streepjes dan met zulke "bolletjes" voor een opsomming zoals die in artikel 1, eerste lid, van het samenwerkingsakkoord *(Beginselen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbeveling 59). Het is zelfs verkieslijk te werken met de onderverdelingen "1°", "2°", enz. (*Ibidem*, aanbeveling 58).

‡LW-BHCVOFACE-GIGEBMR‡

Unemployment Risks in case of an Emergency)",[4] namelijk het instrument bedoeld in Verordening (EU) nr. 2020/672 van de Raad van 19 mei 2020 'betreffende de instelling van een Europees instrument voor tijdelijke steun om het risico op werkloosheid te beperken in een noodtoestand (SURE) als gevolg van de COVID-19-uitbraak'.

Ter wille van een duidelijke regelgeving en opdat het dispositief volledig zou zijn, moet die definitie in het dispositief worden opgenomen.

Een soortgelijke opmerking geldt voor het begrip "*Loan Agreement*" dat in artikel 5, eerste lid, staat en enkel gedefinieerd wordt in het zevende lid van de aanhef, onder voorbehoud evenwel van opmerking 6.2 gemaakt bij artikel 5.

Artikel 4

5. Krachtens artikel 4 stelt het Agentschap "voor elke lening" een betalingsplan op. Op de vraag of er verscheidene leningen zijn, dan wel of gedoeld wordt op de verschillende tranches van de Europese lening bedoeld in artikel 2.3 van het uitvoeringsbesluit, heeft de gemachtigde van de federale overheid het volgende geantwoord:

> "[i]l n'y a qu'un prêt de 7,803 milliards d'euros qui sera mis à disposition en plusieurs tranches. Chaque tranche à une date de remboursement et un coupon".

De gemachtigde heeft het volgende gepreciseerd:

> "Hier worden de deelleningen die de EU geeft bedoeld, en die het Agentschap van de Schuld back-to-back (i.e. aan dezelfde voorwaarden en zonder meerkosten) zal doorlenen aan de deelstaten.
>
> De EU zal aan het Agentschap van de Schuld (dus Federale Staat) het volledige bedrag voor België (Federale Staat en deelstaten) in kader van SURE ten belope van 7.803.380.000 euro in meerdere deelleningen overmaken. Het Agentschap van de Schuld (dus Federale Staat) ontvangt het volledige bedrag van de lening van de EU. Als dusdanig hebben enkel zij een (lenings)overeenkomst met de EU en zijn zij verantwoordelijk voor de terugbetaling (rente en kapitaal) van de lening aan de EU. Deze leningsovereenkomst werd opgenomen als bijlage 1.
>
> Het is dan aan het Agentschap van de Schuld (Federale Staat) om de 'tranches' back-to-back door te lenen aan de verschillende deelstaten volgens de tranches die werden vastgelegd door de EU. Voor de afspraken hieromtrent wordt gekozen voor een Samenwerkingsakkoord."

De gemachtigde heeft voorts nog het volgende gepreciseerd:

> "Met 'tranche' wordt een deellening van de EU bedoeld die de facto in meerdere schijven ('tranches', en ook 'instalments' genoemd) aan de lidstaat zal worden verstrekt. De EU moet dit bedrag nog grotendeels zelf ophalen op de financiële markten, ook zij doet dit in verschillende schijven. De voorwaarden die de EU bekomt, zullen vervolgens de looptijd, omvang en moment van vrijgave van de tranche aan de verschillende lidstaten, dus ook België, bepalen."

[4] Gelet op die definitie in de aanhef, schrijve men in het negende lid van de aanhef gewoon "het instrument" in plaats van "het Europees instrument voor tijdelijke steun om het risico op werkloosheid te beperken in een noodtoestand ("SURE")".

‡LW-BHCVOFACE-GIGEBMR‡

In het belang van de rechtszekerheid dient de bepaling van artikel 4 van het samenwerkingsakkoord te worden herwerkt, zodat het beoogde mechanisme en het mogelijkerwijze evolueren ervan voldoende tot uiting komt, waarbij ook rekening moet worden gehouden met de hierboven gemaakte opmerking 3, *in fine*.

Artikel 5

6.1. In de voorlaatste zin van artikel 5 van het samenwerkingsakkoord wordt bepaald dat " [d]it verhaal kan gebeuren in de vorm van inhoudingen op de financiële middelen die krachtens de wet overgedragen worden aan de betrokken gefedereerde entiteit". Er dient te worden benadrukt dat door het voorliggende samenwerkingsakkoord geen afbreuk kan worden gedaan aan de krachtens de bijzondere wet van 16 januari 1989 'betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten' aan de gemeenschappen en gewesten toekomende bedragen. Het komt de federale overheid niet toe om eenzijdig de op grond van deze bijzondere wet toegewezen middelen te wijzigen, zelfs niet wanneer, zoals *in casu*, de gewesten en gemeenschappen ten gevolge van het voorliggende samenwerkingsakkoord instemmen met die eenzijdige vermindering van de financiële middelen die hun bij of krachtens de bijzondere financieringswet worden toegewezen.

6.2. In het eerste lid, tweede zin, wordt verwezen naar "art 6 (3) van de *Loan Agreement* tussen de Europese Commissie en het Koninkrijk België" als één van de twee manieren waarop de grondslag kan worden vastgesteld voor de berekening van de interesten wanneer een gefedereerde entiteit laattijdig verschuldigde rentelasten of kapitaalaflossing aan het Agentschap betaalt voor leningen die die entiteit in het kader van het samenwerkingsakkoord gekregen heeft.

Die "*Loan Agreement*" wordt in het zevende lid van de aanhef gedefinieerd als "de SURE-leningsovereenkomst tussen de Europese Commissie en het Koninkrijk België voor een totaalbedrag van 7.803.380.000 EUR (...) van 22 oktober 2020".[5]

Aangezien het voorliggende samenwerkingsakkoord, volgens wat in het akkoord zelf staat, niet enkel bedoeld is om de nadere regels inzake die leningsovereenkomst SURE van 22 oktober 2020 uit te voeren, staat het aan de ondertekenaars van het akkoord om na te gaan of het wel degelijk hun bedoeling is naar die overeenkomst te verwijzen, en om, indien dat niet zo is, de voorliggende bepaling dienovereenkomstig aan te passen.

Artikel 9

7. Het spreekt voor zich dat het Belgisch recht van toepassing is op dit akkoord.

Dienvolgens dient de eerste zin van artikel 9 van het samenwerkingsakkoord te worden geschrapt.

[5] Wat dat betreft wordt verwezen naar de opmerking gemaakt bij artikel 1.

‡LW-BHCVOFACE-GIGEBMR‡

Artikel 10

8. Op de vraag om de strekking van artikel 10 te verduidelijken, heeft de gemachtigde van de federale overheid de volgende precisering gegeven:

> "Les Régions et Communautés sont tous très intéressés à emprunter à ces conditions avantageuses. Il faut donc éviter que des délais (en termes de procédure) d'approbation dans une entité fédérée empêchent les autres entités de recevoir les prêts. La Commission poursuivra son programme d'emprunt et n'attendra pas l'approbation parlementaire dans les Régions."

Er dient te worden opgemerkt dat de in artikel 10 van het samenwerkingsakkoord geregelde inwerkingtreding niet verenigbaar is met de algemene economie van artikel 92*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen', waaruit voortvloeit dat een samenwerkingsakkoord logischerwijze slechts in werking kan treden na instemming door alle respectievelijke bevoegde wetgevers en bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad* van de laatste instemmingsakte. Wat dat betreft, kan in principe wel worden aanvaard dat de inwerkingtreding of de uitwerking van een samenwerkingsakkoord in het akkoord zelf geregeld wordt, maar mag het tijdstip dat daarbij vastgesteld wordt geen afbreuk doen aan het feit dat een samenwerkingsakkoord dat betrekking heeft op aangelegenheden die bij wet of decreet geregeld worden, overeenkomstig artikel 92*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 "eerst gevolg [heeft] nadat zij instemming [heeft] verkregen" bij wet of decreet. Het tijdstip dat vastgesteld is in artikel 10 van het samenwerkingsakkoord als tijdstip waarop het akkoord uitwerking heeft, is dus niet aanvaardbaar, aangezien dit erop neerkomt dat het samenwerkingsakkoord van toepassing wordt voor alle partijen die het hebben afgesloten, met uitzondering van de partij waarvan de instemmingsakte als laatste bekendgemaakt wordt, voordat de overeenkomst uitwerking kan hebben overeenkomstig het voornoemde artikel 92*bis*.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN ORDONNANTIE

9. Bij de tekst van het voorontwerp van instemmingsordonnantie zijn geen opmerkingen te maken.

*

‡LW-BHCVOFACE-GIGEBMR‡

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique [1] et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET D'ORDONNANCE

2.1. L'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis règle l'assentiment parlementaire à l'accord de coopération entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale, la Communauté Française et la Communauté germanophone 'concernant l'utilisation de SURE'.

L'objectif de cet accord consiste à régler les relations entre les autorités belges dans le cadre de l'utilisation de l'instrument européen SURE (*temporary Support to mitigate Unemployment Risks in case of an Emergency*, ci-après dénommé : « l'instrument »), et à décrire les procédures y relatives.

2.2. Le règlement (UE) 2020/672 du Conseil du 19 mai 2020 'portant création d'un instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE) engendrée par la propagation de la COVID-19' a instauré l'instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (« SURE ») à la suite de la crise de la COVID-19. Au titre de l'instrument, l'Union européenne peut accorder aux États membres des prêts qui constituent une assistance financière au sens de l'article 220 du règlement (UE, Euratom) 2018/1046 [2].

Ces prêts sont principalement destinés au financement des dispositifs de chômage partiel ou de mesures similaires visant à protéger les travailleurs salariés et les travailleurs indépendants et à réduire ainsi l'incidence du chômage et de la perte de revenus, ainsi qu'au financement de certaines mesures liées à la santé, en particulier sur le lieu de travail. Un État membre peut demander une assistance financière de l'Union au titre de l'instrument « assistance financière » si ses dépenses publiques effectives ainsi que, le cas échéant, ses dépenses publiques prévues, ont augmenté de façon soudaine et très marquée à partir du 1er février 2020 en raison de mesures nationales directement liées à des dispositifs de chômage partiel et à des mesures similaires destinées à faire face aux effets socioéconomiques de l'événement exceptionnel engendré par la propagation de la COVID-19.

[1] S'agissant d'un avant-projet d'ordonnance, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

[2] Règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil du 18 juillet 2018 'relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, modifiant les règlements (UE) n° 1296/2013, (UE) n° 1301/2013, (UE) n° 1303/2013, (UE) n° 1304/2013, (UE) n° 1309/2013, (UE) n° 1316/2013, (UE) n° 223/2014, (UE) n° 283/2014 et la décision n° 541/2014/UE, et abrogeant le règlement (UE, Euratom) n° 966/2012'.

‡LW-BHCVOFACE-GIGEBMR‡

Tant l'État fédéral que les régions et les communautés ont pris des mesures qui entrent en considération pour le financement par l'instrument.

2.3. L'Union européenne accordera les prêts pour un État membre dans son intégralité à l'institution désignée par l'État membre qui recevra les fonds et paiera ensuite les charges d'intérêt et les remboursements de capital. Dès lors, il est nécessaire de conclure entre l'État fédéral et les communautés et régions concernées un accord de coopération qui règle le transfert de ces fonds entre les parties, le paiement des charges d'intérêt, les remboursements de capital, les demandes d'aide financière ainsi que la manière dont l'utilisation des fonds est contrôlée.

Par la voie de l'accord de coopération dont l'assentiment fait l'objet de la demande d'avis, l'Agence fédérale de la Dette est chargée de diverses missions en rapport avec la mise en œuvre des prêts consentis par l'Union européenne à l'État belge en application du règlement n° 2020/672, en ce compris le reversement des fonds qui leur reviennent aux communautés et aux régions. Cet accord ne règle pas le transfert de la part de ces prêts vers l'État fédéral. L'accord de coopération règle également plusieurs aspects des modalités de remboursement des prêts par les communautés et les régions.

2.4. Par la décision d'exécution (UE) 2020/1342 du Conseil du 25 septembre 2020 'octroyant au Royaume de Belgique un soutien temporaire au titre du règlement (UE) 2020/672 pour l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence engendrée par la propagation de la COVID-19', l'Union européenne met à la disposition de la Belgique un prêt d'un montant maximal de 7.803.380.000 euros. L'article 3 de cette décision d'exécution énumère les mesures qui peuvent être financées avec ce montant. Il s'agit de mesures prises par les parties à l'accord de coopération à l'examen.

L'accord de prêt SURE (le « SURE-loan ») entre la Commission européenne et le Royaume de Belgique pour un montant maximal de 7.803.380.000 euros date du 22 octobre 2020.

COMPÉTENCE

3. Interrogé sur le motif pour lequel la Commission communautaire française n'est pas partie à l'accord de coopération, le délégué de l'autorité fédérale a répondu ce qui suit :

> « Elle n'avait à notre connaissance aucune intervention éligible et elle n'a pas manifesté de l'intérêt (contrairement aux Régions et Communautés). Il ne s'agît pas d'une obligation ».

S'agissant d'un accord de coopération facultatif, celui-ci peut parfaitement être conclu entre l'autorité fédérale et les seules entités qui le souhaitent. Il y aurait toutefois lieu de s'assurer que le désintérêt de la Commission communautaire française persiste depuis la Décision d'exécution (UE) 2020/1342, où ne figure aucune demande de financement émanant de la Commission communautaire française.

‡LW-BHCVOFACE-GIGEBMR‡

En effet, depuis cette date, la Commission communautaire française a adopté le décret du 26 novembre 2020 'accordant des pouvoirs spéciaux au Collège de la Commission communautaire française dans le cadre de la pandémie de COVID-19', qui permet notamment « la prise en charge des effets socio-économiques de la pandémie dans le cadre des compétences de la Commission communautaire française et des institutions qui en dépendent » (article 2, § 1er, troisième tiret).

Selon l'article 1, paragraphe 2, du Règlement (UE) 2020/672, l'assistance doit être « destinée au financement, à titre principal, des dispositifs de chômage partiel ou de mesures similaires visant à protéger les travailleurs salariés et les travailleurs indépendants et à réduire ainsi l'incidence du chômage et de la perte de revenus, ainsi qu'au financement, à titre accessoire, de certaines mesures liées à la santé, en particulier sur le lieu de travail ». On pourrait ainsi considérer que l'arrêté du Collège de la Commission communautaire française 2020/2145 du 17 décembre 2020 'modifiant l'arrêté 2020/618 du Collège de la Commission communautaire française du 11 juin 2020 relatif à l'adoption de mesures exceptionnelles en faveur des maisons d'accueil dans le cadre de la pandémie de COVID 19' entre dans les prévisions du Règlement.

La question se pose en outre de savoir si l'accord de coopération auquel il est envisagé de donner assentiment entend exclusivement pourvoir à l'exécution de la décision d'exécution (UE) 2020/1342 et du '*Loan Agreement*' du 22 octobre 2020, ou s'il vise tous les prêts accordés à l'État belge pour des dépenses effectuées dans le cadre de l'application du Règlement (UE) 2020/672, auquel cas toutes les communautés et les régions devraient également être impliquées. L'accord de coopération devrait exprimer plus clairement son intention précise en ce qui concerne les prêts visés.

EXAMEN DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

Article 1er

4. La notion d'« instrument » qui figure à la fin de la cinquième « bulle »[3] de l'alinéa 1er n'est pas définie dans le dispositif de l'accord de coopération. Cette définition n'apparaît que dans son préambule, en son alinéa 8, comme étant « l'outil européen SURE (*temporary Support to mitigate Unemployment Risks in case of an Emergency*) »[4], à savoir celui visé par le règlement (UE) n° 2020/672 du Conseil du 19 mai 2020 'portant création d'un instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE) engendrée par la propagation de la COVID-19'.

Dans un souci de clarté normative et de complétude du dispositif, c'est au sein de celui-ci que cette définition doit figurer.

[3] Conformément aux usages de la légistique, il y a lieu de préférer l'utilisation de tirets à celle de pareilles « bulles » pour une énumération telle que celle qui figure à l'article 1er, alinéa 1er, de l'accord de coopération (*Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 59). Il est même préférable d'utiliser les subdivisions « 1° », « 2° », etc. (*ibidem*, recommandation n° 58).

[4] Compte tenu de cette définition au sein du préambule, les mots « européen d'aide temporaire destiné à réduire le risque de chômage en cas d'urgence ('SURE') » doivent être omis de l'alinéa 9 du préambule.

‡LW-BHCVOFACE-GIGEBMR‡

Une observation analogue vaut pour la notion de « *Loan Agreement* » figurant à l'article 5, alinéa 1er, qui n'est définie qu'à l'alinéa 7 du préambule, sous réserve toutefois de l'observation n° 6.2 formulée sous l'article 5.

Article 4

5. En vertu de l'article 4, l'Agence établit, « pour chaque prêt », un plan de paiement. Interrogé s'il y a plusieurs prêts ou si l'on vise les différentes tranches du prêt européen, visées à l'article 2.3 de la Décision exécutive, le délégué de l'autorité fédérale a répondu qu'

> « [i]l n'y a qu'un prêt de 7,803 milliards d'euros qui sera mis à disposition en plusieurs tranches. Chaque tranche à une date de remboursement et un coupon ».

Le délégué a précisé ce qui suit :

> « Hier worden de deelleningen die de EU geeft bedoeld, en die het Agentschap van de Schuld back-to-back (i.e. aan dezelfde voorwaarden en zonder meerkosten) zal doorlenen aan de deelstaten.
>
> De EU zal aan het Agentschap van de Schuld (dus Federale Staat) het volledige bedrag voor België (Federale Staat en deelstaten) in kader van SURE ten belope van 7.803.380.000 euro in meerdere deelleningen overmaken. Het Agentschap van de Schuld (dus Federale Staat) ontvangt het volledige bedrag van de lening van de EU. Als dusdanig hebben enkel zij een (lenings)overeenkomst met de EU en zijn zij verantwoordelijk voor de terugbetaling (rente en kapitaal) van de lening aan de EU. Deze leningsovereenkomst werd opgenomen als bijlage 1.
>
> Het is dan aan het Agentschap van de Schuld (Federale Staat) om de 'tranches' back-to-back door te lenen aan de verschillende deelstaten volgens de tranches die werden vastgelegd door de EU. Voor de afspraken hieromtrent wordt gekozen voor een Samenwerkingsakkoord ».

Le délégué a encore précisé ce qui suit :

> « Met 'tranche' wordt een deellening van de EU bedoeld die de facto in meerdere schijven ('tranches', en ook 'instalments' genoemd) aan de lidstaat zal worden verstrekt. De EU moet dit bedrag nog grotendeels zelf ophalen op de financiële markten, ook zij doet dit in verschillende schijven. De voorwaarden die de EU bekomt, zullen vervolgens de looptijd, omvang en moment van vrijgave van de tranche aan de verschillende lidstaten, dus ook België, bepalen ».

Dans un souci de sécurité juridique, on remaniera l'article 4 de l'accord de coopération, afin que le mécanisme visé et son éventuelle évolution apparaissent de manière suffisamment explicite, en tenant compte également de l'observation n° 3, *in fine*, formulée plus haut.

‡LW-BHCVOFACE-GIGEBMR‡

Article 5

6.1. L'avant-dernière phrase de l'article 5 de l'accord de coopération dispose que « [c]ette récupération peut prendre la forme d'une retenue sur les moyens financiers à transférer en vertu de la loi à l'entité fédérée concernée ». Il convient de souligner que l'accord de coopération à l'examen ne peut porter atteinte aux montants qui reviennent aux communautés et aux régions en vertu de la loi spéciale du 16 janvier 1989 'relative au financement des Communautés et des Régions'. Il n'appartient pas à l'autorité fédérale de modifier unilatéralement les moyens attribués sur la base de cette loi spéciale, même lorsque, comme c'est le cas en l'espèce par l'effet de l'accord de coopération examiné, les régions et communautés consentent à cette diminution unilatérale des moyens financiers qui leur reviennent de plein droit par ou en vertu de la loi spéciale de financement.

6.2. L'alinéa 1er, seconde phrase, se réfère à « l'article 6 (3) du *Loan Agreement* entre la Commission européenne et le Royaume de Belgique » comme étant l'une des deux manières possibles d'établir la base de calcul des intérêts en cas de retard de paiement par une entité fédérée des charges d'intérêt ou du remboursement du capital dû à l'Agence pour les prêts dont cette entité a bénéficié dans le cadre de l'accord de coopération.

Ce « *Loan Agreement* » est défini par l'alinéa 7 du préambule comme étant « le contrat de prêt SURE entre la Commission Européenne et le Royaume de Belgique d'un montant total de EUR 7.803.380.000 […] du 22 octobre 2020 ». [5].

Dès lors que l'accord de coopération à l'examen n'est pas destiné, selon sa rédaction, à la seule mise en œuvre des modalités relatives à ce contrat de prêt SURE du 22 octobre 2020, il appartient aux signataires de l'accord de vérifier si la référence à ce contrat correspond bien à leur intention et, dans la négative, d'adapter la disposition à l'examen en conséquence.

Article 9

7. Il va de soi que le présent accord est régi par le droit belge.

Par conséquent, on supprimera la première phrase de l'article 9 de l'accord de coopération.

Article 10

8. Invité à préciser la portée de l'article 10, le délégué de l'autorité fédérale a donné la réponse suivante :

> « Les Régions et Communautés sont tous très intéressés à emprunter à ces conditions avantageuses. Il faut donc éviter que des délais (en termes de procédure) d'approbation dans une entité fédérée empêchent les autres entités de recevoir les prêts.

[5] Il est renvoyé sur ce point à l'observation formulée sous l'article 1er.

‡LW-BHCVOFACE-GIGEBMR‡

La Commission poursuivra son programme d'emprunt et n'attendra pas l'approbation parlementaire dans les Régions ».

Il y a lieu d'observer que l'entrée en vigueur réglée à l'article 10 de l'accord de coopération n'est pas compatible avec l'économie générale de l'article 92*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', dont il découle qu'un accord de coopération ne peut logiquement entrer en vigueur qu'après approbation par tous les législateurs compétents respectifs et après publication au *Moniteur belge* du dernier des actes d'assentiment. À cet égard, s'il est en principe admissible qu'un accord de coopération règle lui-même sa date d'entrée en vigueur ou de prise d'effet, la date ainsi retenue ne peut porter préjudice au fait qu'en application de l'article 92*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980, un accord de coopération portant sur des matières réglées par la loi ou par le décret « n'a d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment » par la loi ou par le décret. La date de prise d'effet de l'accord qui est retenue par son article 10 ne saurait donc être admise puisqu'elle revient à rendre l'accord de coopération applicable pour toutes les parties qui l'ont conclu, à l'exception de celle dont l'acte d'assentiment sera publié en dernier lieu, avant que l'accord puisse produire effet conformément à l'article 92*bis* précité.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET D'ORDONNANCE

9. Le texte de l'avant-projet d'ordonnance d'assentiment n'appelle aucune observation.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER — DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS — Marnix VAN DAMME

‡LW-BHCVOFACE-GIGEBMR‡