CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 69.295/2
du 30 avril 2021

sur

un avant-projet de décret de la Communauté française '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-DAEVMBEAB-GJCJFQW‡

Le 27 avril 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Président et Ministre du Budget, de la Fonction publique, de l'Égalité des chances et de la tutelle sur Wallonie-Bruxelles Enseignement de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un avant-projet de décret '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 la deuxième chambre le 30 avril 2021. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 30 avril 2021.

*

‡LW-DAEVMBEAB-GJCJFQW‡

Suivant l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 3°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

« L'urgence est motivée par la nécessité de rendre opérationnel l'accord de coopération sur l'utilisation de SURE pour permettre à la FWB de prendre part à la première demande de la Belgique à la Commission européenne, d'ici le mois de mai, de versement d'une première tranche de prêt ».

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 3°, 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.

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE DÉCRET

1.1. L'avant-projet de décret soumis pour avis règle l'assentiment parlementaire de la Communauté française à l'accord de coopération du 22 décembre 2020 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'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.

1.2. 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' 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) n° 2018/1046 [1].

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

[1] Règlement (UE, Euratom) n° 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-DAEVMBEAB-GJCJFQW‡

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. Aux termes de l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 2020/672,

> « [u]n 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 socio-économiques de l'événement exceptionnel engendré par la propagation de la COVID-19 ».

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

1.3. 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'autorité fédérale 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 aux communautés et aux régions des fonds qui leur reviennent. Cet accord ne détermine pas la part de ces prêts revenant à chaque partie à l'accord de coopération. Celui-ci règle également plusieurs aspects des modalités de remboursement des prêts par les communautés et les régions.

1.4. Par la décision d'exécution (UE) n° 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.

‡LW-DAEVMBEAB-GJCJFQW‡

COMPÉTENCE

2. 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, dans le dossier relatif à l'avant-projet devenu la loi du 18 avril 2021 'portant approbation de 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 sur l'utilisation de SURE' ayant donné lieu à l'avis du Conseil d'État n° 68.596/VR du 5 février 2021 [2], avait 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'ag[i]t 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) n° 2020/1342, où ne figure aucune demande de financement émanant de la Commission communautaire française.

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 1er, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 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 n° 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.

[2] *Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 1827/1, pp. 8 à 14, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/68596.pdf.

‡LW-DAEVMBEAB-GJCJFQW‡

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) n° 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) n° 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

3. La notion d'« instrument » qui figure à la fin de la cinquième « puce » [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.

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

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

4. 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 [5] avait 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 ».

[3] Conformément aux usages de la légistique, il y a lieu de préférer l'utilisation de tirets à celle de pareilles « puces » 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.

[5] Voir l'observation n° 3.

‡LW-DAEVMBEAB-GJCJFQW‡

Il avait également 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 ».

Il avait encore précisé ce qui suit :

« Met 'tranche' wordt een deellening van deEU 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, l'article 4 de l'accord de coopération sera remanié 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.

Article 5

5.1. 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.

‡LW-DAEVMBEAB-GJCJFQW‡

5.2. 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 » [6].

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

6. Il va de soi que l'accord de coopération à l'examen est régi par le droit belge.

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

Article 10

7. Invité à préciser la portée de l'article 10, le délégué de l'autorité fédérale dont il est question plus haut avait 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. 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

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

‡LW-DAEVMBEAB-GJCJFQW‡

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 DU DÉCRET D'ASSENTIMENT

8. Le texte du décret n'appelle aucune observation.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Béatrice DRAPIER Pierre VANDERNOOT

‡LW-DAEVMBEAB-GJCJFQW‡