



CONSEIL DE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE

Session 1992-1993

8 JUILLET 1993

PROPOSITION DE DECRET

RELATIF A LA LIQUIDATION REGULIERE DES SUBSIDES
ET SUBVENTIONS DIRECTS ET INDIRECTS

RAPPORT

PRESENTE AU NOM DE LA COMMISSION
DES FINANCES, DES AFFAIRES GENERALES ET DU REGLEMENT
PAR M. Ph. DEFEYT

(1) Voir doc. Conseil n° 109 (1992-1993) n° 1.

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre commission des Finances, des Affaires générales et du Règlement a examiné au cours de sa réunion du 6 juillet 1993 la proposition de décret relative à la liquidation régulière des subsides et subventions directs et indirects (1).

I. EXPOSE DE L'AUTEUR DE LA PROPOSITION DE DECRET

L'auteur rappelle que la présente proposition de décret vise à assurer tant la régularité du paiement des subventions par le Gouvernement de la Communauté française que la prise en charge des intérêts de retard à valoir sur les subsides qui seraient payés hors des délais requis. Le but de l'inscription d'un délai est double: organiser la trésorerie et permettre le paiement des intérêts de retard si les délais étaient dépassés.

La présente proposition de décret constitue un décret-cadre qui s'applique à toutes les compétences culturelles, sociales et de santé de la Communauté française.

L'article 2 prévoit que c'est le gouvernement qui modulera donc les délais de liquidation en prenant en considération la spécificité des activités des secteurs visés.

Le Gouvernement de la Communauté française devra tenir compte dans les différents secteurs des situations existantes, de la répartition des subventions entre dépenses de person-

(1) Ont participé aux travaux de la commission:

MM. Mayeur (Président), Biefnot, Cheron, Daerden, Defeyt, Mme de T'Serclaes, MM. Grimberghs, Guillaume, M. Harmegnies, Lefèvre, Maingain, Mairesse, Monfils, Simons et Taminiaux.

Ont assisté aux travaux de la commission:

M. Henry, membre du Conseil;
Mme Onkelinx, ministre-présidente du Gouvernement de la Communauté française;
M. Fourmier, membre du cabinet de la ministre-présidente Onkelinx;
M. Gubbens, membre du cabinet de la ministre-présidente Onkelinx;
Mme Matillard, membre du cabinet de la ministre-présidente Onkelinx;
Mme Milquet, membre du cabinet du ministre Lebrun;
M. Focroule, membre du cabinet du ministre Di Rupo;
M. Neuray, membre du cabinet du ministre Di Rupo;
M. Vanleemputten, membre du cabinet du ministre Tomas;
Mme Schepmans, expert du groupe PRL;
M. Janssens, expert du groupe PRL;
M. Libois, expert du groupe Ecolo;
M. Dubois, expert du groupe PSC.

nel, de fonctionnement ainsi que de la situation spécifique de subventions calculées au marc le franc.

L'auteur précise que le § 3 de cet article exclut du champ d'application du décret les subventions inhérentes à des travaux d'infrastructure ou d'investissement.

L'article 2 prévoit que le paiement des subventions doit au moins être effectué par trimestre et couvrir la période d'activité en cours. Toutefois, dans un certain nombre de cas, les délais prévus pour la liquidation seront des délais mensuels qui tiendront compte des dispositions administratives déjà existantes. Pour la fixation de ces délais, une différence devra être réalisée entre les délais relatifs aux avances et ceux relatifs à la liquidation des décomptes finals.

L'article 3 prévoit que le dépassement de plus de trois mois du délai de paiement prévu pour une subvention emporte déduction d'intérêts de retard sur la partie restant due de cette subvention ou tranche de subvention.

L'auteur précise que l'administration ne pourra cependant pas se prévaloir de délais prévisibles pour faire échapper la Communauté à ses obligations. Si le retard de paiement est dû au non-respect de ces obligations par le bénéficiaire, la Communauté n'est pas responsable et aucun intérêt n'est dû.

L'article 4 introduit la notion de pénalité en cas de non-respect par le bénéficiaire des conditions d'octroi d'une subvention.

Enfin l'article 5 prévoit que la date d'entrée en vigueur du décret correspond à celle prévue pour le transfert de l'exercice de compétences de la Communauté française à la Région wallonne et la Commission communautaire organisée en vertu de l'article 59quinquies de la Constitution.

II. DISCUSSION GENERALE ET DISCUSSION DES ARTICLES

M. Monfils s'étonne que la présidente du Conseil n'a pas demandé l'avis du Conseil d'Etat pour une proposition de décret ayant d'importantes implications juridiques et budgétaires. Il formule ensuite une série de remarques:

1. Il souhaite connaître la raison de l'exclusion du champ d'application du décret de certains secteurs précis tels que la formation professionnelle, sociale ainsi que le secteur des artistes.

2. Le décret prévoit l'entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1994. M. Monfils se demande si le

décret n'est applicable qu'à l'égard d'un décret modifié par l'Exécutif selon la procédure prévue à l'article 1^{er} après prise d'arrêté par cet Exécutif ou bien si au 1^{er} janvier 1994 il s'appliquera automatiquement à certains organismes.

3. M. Monfils considère qu'un décret n'a pas à habiliter l'Exécutif pour modifier un arrêté pris par cet Exécutif.

4. En votant les dispositions prévues à l'article 3, M. Monfils considère que l'on rend responsable de ces actions la Communauté française par le fait même du respect d'institutions, en l'occurrence la Cour des comptes.

5. Selon M. Monfils, le non-respect de l'article 4 ne pourra être sanctionné par le vote de ce décret. D'autre part, il demande que l'on modifie le terme « pénalité » afin qu'il ne soit pas interprété au sens pénal d'une peine.

M. Biefnot estime que cette proposition de décret a le mérite d'indiquer clairement qu'une majorité a eu la volonté de mettre un terme à des situations en matière de liquidation des subventions qui devenaient insoutenables.

M. Maingain n'a pas d'objection fondamentale quant aux choix politique qui a été effectué dans le cadre de cette proposition de décret. Antérieurement, aucun délai n'était fixé pour les liquidations de subvention et aucune sanction n'était prévue en cas de non-liquidation. Cette double lacune est comblée par le décret. Il souhaite toutefois que la commission demande l'avis du Conseil d'Etat au sujet de cette proposition de décret.

M. Maingain relève également certaines anomalies et contradictions juridiques.

Il constate que l'article 1^{er} du décret limite les matières culturelles. Il ne comprend pas la logique visée par les auteurs de la proposition en faisant notamment référence à l'article 4, 1^o à 10^o, 15^o et 16^o, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 alors que la Communauté française vient d'organiser le transfert de compétences pour les mêmes matières par le vote du décret de transfert de compétences. Il estime qu'il est nécessaire de rédiger différemment cette proposition de décret en tenant compte notamment du vote de la proposition de décret II relative au transfert de compétences.

En ce qui concerne la notion d'habilitation prévue à l'alinéa 2 de l'article 1^{er}, M. Maingain considère qu'il s'agit d'une forme déguisée d'attribution de pouvoirs spéciaux au Gouvernement de la Communauté française. Le gouvernement n'est pas habilité à modifier un décret sans nécessairement le faire approuver au préalable par l'assemblée. Il prend acte que la

notion d'habilitation générale telle que stipulée à l'article 1^{er} n'est pas valable juridiquement.

M. Maingain relève que l'article 3 prévoit que les intérêts de retard sont dus de plein droit. Cette disposition signifie que le décret exclut automatiquement toute logique de responsabilité dans le chef du Gouvernement de la Communauté française. De plus, si l'on souhaite maintenir cette logique d'intérêt moratoire, M. Maingain estime qu'il est alors nécessaire de supprimer l'alinéa 2 de l'article 3.

Il demande à l'Exécutif un relevé de l'ensemble des décrets et arrêtés organisant l'octroi de subventions dans les matières visées à l'article 1^{er} du décret.

M. Monfils formule une remarque à l'article 4 et s'étonne de la sanction prévue par le texte. Il s'étonne qu'en cas de désaccord l'on puisse récupérer auprès des institutions, non pas sur le subside sur lequel il y a éventuellement un litige mais bien sur un des subsides que l'organisme perçoit. Il craint que la déduction sur un subventionnement « multiforme » des organismes ne soit une pénalité qui accorde un pouvoir considérable, voire abusif à l'Exécutif. En effet, cette pénalité peut être prise par l'Exécutif par un simple arrêté.

M. Cheron prend la parole et se réjouit des interventions de MM. Monfils et Maingain, il apprécie le fait qu'ils se montrent, tous deux, préoccupés du sort des associations. Il relève en outre que le texte constitue une avancée politiquement forte en faveur des associations et il souligne que, compte tenu de cette avancée, le texte veut favoriser une responsabilisation des associations. Il reconnaît que le texte n'est pas parfait, que des améliorations peuvent être apportées dans le texte, notamment grâce au travail constructif de l'opposition. Il rappelle cependant qu'il s'agit là de fixer des conditions minimales sérieuses pour le secteur associatif, ces conditions permettent de rattraper dix années de retard dans le secteur.

Pour le reste, M. Cheron considère qu'il est difficile d'aller plus loin par rapport à l'hétérogénéité des services concernés. Il craint, quant à lui, que trop de précisions dans le texte nuisent en fin de compte à la réalité financière de la Communauté française et en termes de responsabilité politique.

Il souligne, avec insistance, que le texte prévoit l'élaboration d'un vrai contrat entre les pouvoirs publics et les associations.

M. Grimberghs développe une série d'interventions en réponse aux différents intervenants. Il explique que l'enseignement a été exclu du champ d'application du décret car il s'agit, pour l'essentiel, de subventions-traitements.

Quant à la concordance des textes relatifs au transfert des compétences vers la Région wallonne et la Commission communautaire française et, ce texte, il précise que dans l'esprit de l'article 11 qui prévoit les cas où des accords de coopération obligatoires doivent être conclus, les matières visées ici sont incluses dans ce projet.

A la question de savoir quels sont les effets réels au 1^{er} janvier 1994 alors que le texte prévoit que c'est le Gouvernement de la Communauté qui doit modifier le délai de la mise en œuvre du décret, il précise qu'il s'agit d'un travail technique important, de grande envergure qui doit être mené avec soin en concertation avec les conseils consultatifs concernés. Il estime donc normal de prévoir un délai suffisant pour que le gouvernement mène à bien cette tâche.

Il estime qu'il s'agit là d'un décret-cadre qui, effectivement n'est pas directement applicable au 1^{er} janvier 1994 sauf le cas où des délais sont déjà prévus dans les décrets et arrêtés existants, il rappelle qu'il y a déjà aujourd'hui un certain nombre de cas où la Communauté française se voit condamnée à payer des subventions et des intérêts à des organismes reconnus.

Il rappelle en outre que les conseils consultatifs existants ont pour mission de se prononcer quant à l'octroi de subventions. Quant à l'interprétation que M. Maingain donne de l'article 3, M. Grimberghs pense qu'il est primordial que le deuxième alinéa de cet article soit lu en corrélation avec l'exposé des motifs qui lui, paraît particulièrement clair. En effet, lorsqu'un problème surgit avec la Cour des comptes, le commentaire prévoit clairement que le secteur sera informé. Le système est inspiré de ce qui se pratique dans le cahier général des charges dans les travaux publics. Le système prévu est donc analogue, l'administration peut informer le secteur qu'il y a un problème afin qu'un délai bref soit convenu.

Quant aux pénalités, le terme sera, par ailleurs, remplacé par le terme « sanctions » par un amendement; M. Monfils les estime exorbitantes, mais M. Grimberghs insiste sur la responsabilité de tous les acteurs. Chacun s'engage, y compris celui qui reçoit les subventions. L'article 3 prévoit la liquidation par trimestre et entérine ainsi une pratique constante.

M. Mayeur tient à clarifier les termes du débat en ce qui concerne la problématique du visa de la Cour des comptes. Il demande à M. Grimberghs ce qu'il advient, dans l'hypothèse où la Cour des comptes refuse son visa et formule des remarques, renvoie l'arrêté à l'Exécutif qui peut le modifier et qui adopte ensuite un nouvel arrêté organisant ainsi une navette

qui peut constituer une source de retard directement imputable aux mécanismes du contrôle de la Cour des comptes.

M. Grimberghs précise que nonante jours sont prévus donc, théoriquement, nonante jours auparavant, l'Exécutif de la Communauté française aura pris les dispositions pour que les subventions soient payées à temps. Trois mois lui paraissent un délai suffisant pour résoudre les problèmes engendrés par un éventuel avis négatif de la Cour des comptes.

Si le dossier présenté par l'institution ou l'organisme est incomplet, il s'agira de la responsabilité de l'institution et c'est l'autre modalité de l'article 3 qui régira le litige. L'article 3 pose le problème de qui apprécie la responsabilité: le cas échéant, en cas de litige, ce seront les tribunaux. Cela est déjà le cas et s'applique déjà lorsqu'il y a un retard anormalement long de la part de la Communauté française ou en cas d'erreur. M. Grimberghs cite en exemple les bibliothèques publiques liégeoises qui ont obtenu gain de cause auprès des tribunaux.

M. Maingain répond à M. Grimberghs qu'il est insatisfait car il n'a pas obtenu réponse à l'ensemble de ses objections juridiques. Il réitère sa demande à l'article 1^{er}, point 2, d'obtention d'un avis du Conseil d'Etat dans un délai d'urgence sur ce point. Il estime, en effet, qu'il s'agit là d'un point extrêmement important pour la qualité du travail et la sécurité juridique car, dans les dispositions actuelles, l'Exécutif pourrait être ainsi habilité de manière trop générale et trop imprécise.

M. Maingain souhaite également obtenir l'avis de la Cour des comptes qui a contribué de nombreuses fois à aider le Conseil de la Communauté française dans son travail parlementaire, et qui peut éclairer utilement, quant à la procédure et aux conséquences du respect de la procédure liant l'Exécutif au contrôle de la Cour des comptes et au respect de la législation relative à la comptabilité publique.

M. Monfils rappelle qu'il a formulé des interventions et des questions techniques qui portent sur des problèmes d'interprétation des textes et qu'il n'est pas intervenu sur le fond. Il relève que M. Grimberghs a répondu que le décret n'était pas *self executing* puisque son application prend cours quand des formalités et des délais prévus seront décidés par l'Exécutif.

Il réitère ses objections quant à la restriction de l'application du présent texte au 11, 12 et 13 qui sont englobés dans la matière de l'enseignement alors qu'il s'agit du « para-enseignement ». Il s'étonne que l'on puisse tolérer que ces secteurs, tels que l'enseignement de la langue française, la formation des classes moyen-

nes, la formation para-scolaire puissent subir de retards de versements de leurs subventions. Afin de préserver la cohérence du texte, il préférerait, à tout le moins, que tous les secteurs soient visés à l'exception des subventions individuelles octroyées dans l'enseignement.

M. Grimberghs rappelle qu'il s'agit là d'un choix politique et que l'accord politique a porté sur les secteurs, à l'exception de celui de l'enseignement.

M. Monfils intervient à nouveau et insiste sur le fait que la division ainsi opérée par le texte lui paraît illogique car il exclut du champ de son application des secteurs qui ne relèvent pas de l'enseignement à proprement parlé. Pour les organismes visés dans le « para-scolaire », il s'agit en effet de subventions organiques. Il rejoint ensuite l'avis de M. Maingain et affirme que le texte prévoit donc une responsabilité objective, forçant la Communauté à faire la charge de la preuve. Il estime qu'il s'agit là d'une démarche dangereuse qui peut entraîner chaque fois un débat. Il craint que l'on passe outre les contrôles du Conseil supérieur des Finances, tendance qui existe déjà car le cahier de la Cour des comptes arrive plus tard. Dès lors, la Communauté acculée, risque de devoir payer, de passer outre l'avis de contrôle et de diminuer ainsi le pouvoir de contrôle des institutions compétentes. Il craint que de nombreux litiges des interprétations concernant les arrêtés relatifs aux organismes qui doivent rendre des comptes, remplir des conditions, soient sujet à de nombreux problèmes car la Cour des comptes n'est pas aux ordres de l'Exécutif.

Il cite en exemple tous les décrets concernant les maisons de la Culture, de l'Education permanente, voire même de la RTBF. Il met en exergue la différence entre les situations de ces associations et la pratique en matière de travaux publics.

Il craint en outre que la responsabilisation des intéressés, donc des organisations subventionnés, soit à ce point grave qu'elle ne soit pas appliquée, la pénalité étant disproportionnée par rapport au litige.

M. Monfils incite à la prudence car trop de textes sont à ce point sévères ou à ce point inapplicables qu'ils sont inutiles.

M. Simons formule trois remarques. Il rappelle qu'un amendement a été déposé afin que le 14^o de l'article 4 de la loi du 8 août 1980 soit inclus dans les organismes visés par le champ d'application du décret. Il se demande si les points 11, 12 et 13 pourraient être inclus également dans le texte tout en indiquant l'exclusion pour les subsides relatifs à l'enseignement comme tel. Il se dit prêt à modifier le texte car les remarques faites lui semblent judicieuses,

il faut néanmoins qu'il existe une possibilité technique d'intégrer ces remarques au texte.

Il reconnaît que tous les groupes ont marqué leur volonté politique que la charge de la preuve soit à charge de la Communauté. Il dit ensuite qu'il partage la remarque de M. Maingain et s'interroge sur la possibilité purement juridique.

M. Monfils fait part de sa position et répond que, ayant essuyé un refus des amendements de bon sens, des amendements techniques et juridiques qu'il a proposés pour le texte précédent, il ne proposera aucun autre amendement aidant la majorité.

Il propose toutefois une modification du texte qui lui paraît simple. Toutes les matières de la Communauté tombent dans le champ d'application du présent dispositif à l'exception de ce qui est couvert par l'article 17 de la Constitution, à savoir l'enseignement.

Le président passe alors la parole au représentant du ministre Di Rupo afin qu'il donne un éclairage sur l'aspect technique des amendements possibles.

M. Neuray, représentant du ministre Di Rupo, répond que techniquement tout est possible, mais qu'il s'agit d'un accord politique et que les secteurs exclus du champ d'application du texte l'ont été du fait de la régularité des versements des subventions. Juridiquement donc, il n'existe pas d'obstacle, le problème est essentiellement politique.

M. Monfils pense que le secteur « para-enseignement » sera très heureux des garanties d'obtenir leurs subsides à temps.

III. EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

M. Maingain rappelle qu'il demande l'avis du Conseil d'Etat.

Le président rappelle qu'un amendement est déposé à l'article 1^{er} et s'informe auprès de la commission de l'existence éventuelle d'un autre amendement ou d'une intervention d'un des membres de la commission.

Articles 2 et 3

Ces articles ne font objet d'aucun commentaire.

Article 4

Le président signale qu'il existe un amendement.

Article 5

Le président constate qu'il n'y a pas d'amendement.

M. Simons demande la parole. Il formule à nouveau le vœu que soit examinée, sur le plan technique, la possibilité d'intégrer les remarques fondées qui vont dans le sens de la philosophie de cet accord. Il s'interroge sur la possibilité de rédiger un texte qui prévoit des exceptions plus limitées et des conséquences sur l'accord politique qui avait été conclu. Il se dit peu convaincu par les arguments développés par le représentant de l'Exécutif.

M. Neuray reprend la parole pour indiquer aux membres de la commission que la référence à l'article 17 de la Constitution afin de fixer l'exception du champ d'application du texte lui paraît la pire des solutions car elle est insuffisamment précise et, sur le plan de la technique budgétaire, ne correspond ni à la définition des articles budgétaires et ni à l'énumération complète des articles budgétaires concernés. Il rappelle qu'il s'agit là d'une optique politique.

Le président, après consultation des membres de la commission, déclare que le débat est clos.

M. Monfils quitte la séance et demande que l'on note sa déclaration d'intention de votes, il souhaite voter contre les deux textes de décret et s'abstient sur tous les amendements.

IV. VOTES

Article 1^{er}

L'amendement à l'article 1^{er} est adopté à l'unanimité des 11 membres présents et l'article, ainsi modifié, est adopté à l'unanimité des 11 membres présents.

Articles 2 et 3

Ces articles sont adoptés à l'unanimité des 11 membres présents.

Article 4

L'amendement à l'article 4 est adopté à l'unanimité des 11 membres présents et l'article 4, ainsi modifié, est adopté à l'unanimité des 11 membres présents.

Article 5

Cet article est adopté à l'unanimité des 11 membres présents.

L'ensemble de la proposition de décret, telle qu'amendée, est adoptée à l'unanimité des 11 membres présents.

Le rapport a été lu et approuvé à l'unanimité des 9 membres présents.

Le Rapporteur,
Ph DEFEYT.

Le Président,
Y. MAYEUR.

TEXTE ADOPTE PAR LA COMMISSION

Article premier

1. Dans le cadre des matières culturelles visées à l'article 4, 1^o à 10^o, 14^o à 16^o, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, modifiée par la loi du 8 août 1988 et dans le cadre des matières personnalisables visées à l'article 5 de la même loi spéciale, tout décret prévoyant l'octroi de subventions organiques ou, à défaut, tout arrêté emportant octroi de subventions organiques, doit stipuler les formes et délais dans lesquels celles-ci seront liquidées.

2. Le Gouvernement de la Communauté française est habilité à modifier les décrets et arrêtés prévoyant l'octroi de subventions organiques déjà en vigueur en vue de stipuler les formes et délais dans lesquels ces subventions seront liquidées.

3. Les subventions relatives à des travaux d'infrastructures ou d'investissements ne sont pas visées par le présent décret.

Art. 2

Les modalités de liquidation des subventions visées à l'article 1^{er} sont organisées au minimum par trimestre, pour autant que ce mode de liquidation corresponde à l'activité du secteur.

Les avances sont payées au cours de la période sur laquelle elles portent, pour autant que ce paiement n'entraîne pas anticipation sur l'année budgétaire antérieure à celle où le crédit y relatif est inscrit.

Art. 3

A l'échéance d'une période de nonante jours calendrier, au-delà des délais prévus en vertu du présent décret, les montants restant dus, portent intérêt de retard, au taux d'intervention supérieur de la Banque nationale du jour de l'échéance, de plein droit et sans mise en demeure.

Tout intérêt de retard n'est cependant dû que lorsque la Communauté est responsable du retard dans la liquidation de la subvention.

Art. 4

Les décrets et arrêtés, visés à l'article 1^{er}., stipulent les sanctions encourues par les bénéficiaires de subventions en cas de non-respect des conditions d'octroi de celles-ci.

Art. 5

Le présent décret entre en vigueur le 1^{er} janvier 1994.

AMENDEMENTS

Amendement déposé par M. Simons et consorts

Article 1^{er}

1. Remplacer « 15^o et » par « 14^o à ».

Justification

S'il convient d'exclure les matières d'enseignement, il est souhaitable d'inclure ici la formation intellectuelle, morale et sociale.

H. SIMONS.
D. GRIMBERGHS.
J. BIEFNOT.

Amendement déposé par M. Biefnot et consorts

Article 4

Remplacer le terme « pénalités » par « sanctions ».

Y. BIEFNOT.
M. CHERON.
D. GRIMBERGHS.