



CONSEIL DE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE

Session 1989-1990

17 OCTOBRE 1989

COUR DES COMPTES

OBSERVATIONS ET DOCUMENTS SOUMIS
AU CONSEIL
DE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE
(FASCICULE I^{er})*

* Ce document est transmis au Conseil de la Communauté française en application de l'article 50, § 1^{er} de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions.

TABLE DES MATIERES

	Pages
INTRODUCTION	5
I. PREAMBULE	7
II. COMPTABILITE GENERALE	9
1. Compte général de la Communauté pour 1980	9
2. Délibérations de l'Exécutif autorisant des dépenses nouvelles ou des dépenses au-delà des crédits budgétaires	9
3. Budget: problèmes particuliers	11
Présentation et structure du budget	11
Circularie n° 89/006 organisant le contrôle des dossiers d'engagement et de liquidation	11
Marchés publics: spécialité budgétaire	12
Le Fonds d'urgence	12
III. CONTROVERSES ET INFORMATIONS	15
1. Exposés de la Cour des comptes conformément à l'article 14 de sa loi organique du 29 octobre 1846	15
2. Résultats obtenus	19
1° Subventions	19
Subventions d'équipement touristique	19
Subventions d'infrastructure sportive	19
Subventions de travaux déjà réalisés	19
Subventions au profit d'associations menant des actions dans le domaine de la formation professionnelle	20
2° Enseignement	20
Mise en place du nouveau mode de gestion financière et comptable des services à gestion séparée de l'enseignement de l'Etat	21
Application de la loi du 24 juillet 1969 relative au financement de l'acquisition de terrains par l'Université libre de Bruxelles et l'Université catholique de Louvain	21
3° Office de protection de la jeunesse	22
4° Gestion de certains services publics par des associations sans but lucratif se substituant à l'administration	22
L'asbl « Centre culturel de la Communauté française — Le Botanique »	22
L'asbl « Centre d'animation permanente »	23
L'asbl « Les Banays »	24
3. Problèmes en suspens	25
1° Subventions	25
Pièces justificatives	25
Octroi de subventions pour la construction et l'appareillage des hôpitaux, maisons de repos et homes pour handicapés	25
Office de promotion du tourisme (OPT)	26
Fonds des soins médico-pédagogiques pour handicapés (Fonds H)	27
Secteur communautarisé « Formation professionnelle » de l'Office national de l'emploi: financement et tutelle budgétaire	27
2° Marchés publics	30
Délégations de compétences	31
Marchés de gré à gré	31
Engagement des dépenses	31
Application d'amendes pour retard	32
Intérêts dus pour retards de paiement	32
Octroi d'indemnités	32
Préparation insuffisante des marchés	32

	Pages
3 ^o Enseignement	33
Observations générales sur la complexité d'application des dispositions en vigueur	33
Approbation et publication des budgets des services de l'Etat à gestion séparée (établissements scolaires et centres PMS — loi du 31 juillet 1984 et arrêté royal n ^o 454 du 29 août 1986)	36
Absence de critères en fonction desquels les dotations allouées aux services de l'Etat à gestion séparée doivent être calculées	36
Détermination du nombre d'étudiants pris en considération pour le calcul des allocations de fonctionnement des institutions universitaires	37
Investissements immobiliers des institutions universitaires — Recettes provenant de l'aliénation d'immeubles acquis ou construits avec l'aide de l'Etat	38
4 ^o Cabinets ministériels	39
5 ^o Pensions	39
Pensions et rentes d'accidents du travail	39
Remarque générale concernant les pensions de l'enseignement	40
6 ^o Asbl chargées de missions incombant aux services publics	40
L'asbl « Bibliothèque publique principale du Brabant wallon à Nivelles »	40
L'asbl « Centre de lecture publique de la Communauté française »	41
7 ^o Hôpitaux psychiatriques de Mous et de Tournai	41
Amélioration apportées à la situation dénoncée par la Cour	42
Problèmes restés en suspens	43
8 ^o Fonds spécial d'assistance (PSA)	46
Disparité des critères de détermination des compétences à l'égard des indigents susceptibles d'être pris en charge par le PSA	46
9 ^o Organismes d'intérêt public	47
Office de la naissance et de l'enfance (ONE)	47
Radio-télévision belge de la Communauté française (RTBF)	48
Commissariat général aux relations internationales (CGRI)	49

Introduction

La loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions instaure, à partir du 1^{er} janvier 1989, de nouvelles dispositions fixant la compétence de contrôle de la Cour des comptes en matière de budgets et de comptes des Communautés et des Régions ainsi que des organismes d'intérêt public qui en dépendent.

Les dispositions de l'article 13, §§ 1^{er}, 2 et 4 de la loi spéciale du 8 août 1980, qui régissaient jusque là cette matière, ont en effet (sauf dans la mesure où elles sont applicables à la Communauté germanophone) été abrogées par l'article 69, § 1^{er}, 2^o de la loi nouvelle dont l'article 50 confère à la compétence de la Cour un fondement légal ainsi énoncé :

« §1^{er}. Chaque Conseil vote annuellement le budget et arrête les comptes.

Le compte général des Communautés et des Régions est transmis à leur Conseil, accompagné des observations de la Cour des comptes.

Toutes les recettes et dépenses sont portées au budget et dans les comptes.

§ 2. La loi détermine les dispositions générales applicables aux budgets et à la comptabilité des Communautés et des Régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle par la Cour des comptes.

En ce qui concerne les organismes d'intérêt public qui dépendent des Communautés et des Régions, la loi détermine les dispositions générales relatives à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes.

La loi détermine les dispositions générales en matière de contrôle de l'octroi et de l'emploi des subventions. »

L'organisation du contrôle exercé par la Cour des comptes sur les budgets et les comptes des Communautés et des Régions et sur ceux des organismes d'intérêt public qui en dépendent est donc appelée à être réglée par une loi, éventuellement complétée par des règles spécifiques établies par décret (1).

Son adoption devrait, en toute logique, être subordonnée à la modification de l'article 116 de la Constitution qui, en novembre 1987, a été déclaré sujet à révision afin d'être adapté aux nouvelles structures de l'Etat.

Dans le cadre et en exécution de l'article 116 révisé, une nouvelle loi organique de la Cour des comptes pourrait en particulier avoir une incidence sur le contrôle des budgets et des comptes des Communautés et des Régions ainsi que des organismes d'intérêt public qui en dépendent.

Quoi qu'il en soit, la matière est aujourd'hui régie par l'article 50, § 1^{er} de la loi du 16 janvier 1989, qui dispose que le compte général de chaque Communauté ou Région est transmis au Conseil compétent, accompagné des observations de la Cour des comptes.

Cette nouvelle disposition légale comporte pour la Cour des comptes, de façon claire et explicite, la mission de transmettre le compte général des Communautés et des Régions, accompagné de ses observations (en d'autres termes : du Cahier d'observations), aux différents Conseils régionaux et communautaires.

Or, conformément aux instructions contenues dans la lettre du 30 avril 1986 de M. le Président de la Chambre des Représentants (2), le fascicule 1^{er} du

(1) Rapport de la Commission de la Chambre (doc. 635/18 - 1988-1989, p. 541).

(2) 143^e Cahier d'observations, fasc. 1^{er}bis, p. 6.

Cahier avait été scindé en un fascicule I^{er}bis pour les matières communautaires et régionales.

Le fascicule I^{er}bis regroupait toutes les observations destinées à tous les Conseils et était rédigé dans les deux langues nationales (pour le Conseil germanophone, dans les trois langues nationales).

Cette présentation ne répondant plus au nouveau prescrit légal, le fascicule I^{er}bis a été subdivisé en fascicules distincts par Conseil, rédigés uniquement dans la langue de chacun d'eux.

En outre, jusqu'à présent, c'est la Chambre des Représentants qui assurait elle-même auprès des Conseils de Communauté et de Région la diffusion du fascicule du Cahier d'observations concernant les matières communautaires et régionales. Dorénavant, à la suite d'une concertation intervenue entre la Cour des comptes et les Présidents des Conseils de Communauté et de Région, chacun de ces Conseils assumera de manière autonome l'impression et la diffusion du fascicule du Cahier d'observations qui le concerne.

I. Préambule

La loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 a organisé, en application des articles 59*bis* et 107*quater* de la Constitution, les Communautés et les Régions. La nouvelle loi de réformes institutionnelles du 8 août 1988 a sensiblement accru les compétences de ces institutions.

C'est pourquoi, il a paru opportun à la Cour des comptes de présenter au Conseil de la Communauté un aperçu général du contrôle qu'elle a exercé en différents domaines, depuis la mise en place effective, en 1982, de l'administration communautaire.

Les nombreuses observations de la Cour, ayant trait à l'illégalité ou l'irrégularité de dépenses soumises à son visa, ont pu, le plus souvent, trouver une solution satisfaisante.

Le contrôle des dépenses communautaires et régionales est caractérisé par un large usage des possibilités de contrôle sur place offertes par la loi du 17 juin 1971 modifiant la loi organique de la Cour des comptes.

Cette méthode présente l'avantage d'actualiser et de renforcer l'efficacité du contrôle.

Les multiples réunions ou contacts entre les agents des bureaux de la Cour et les représentants du ministère de la Communauté française ont permis d'améliorer des structures budgétaires ou administratives inadaptées, d'élaborer de nouvelles dispositions réglementaires dans un but d'uniformisation ou de simplification, ainsi que de pallier les lacunes ou les faiblesses inhérentes à toute administration qui se constitue.

Toutefois, en dépit des résultats acquis, il subsiste des questions pour lesquelles une solution n'a pu encore être trouvée.

Le chapitre III du présent Cahier dresse l'inventaire des problèmes qui, grâce à l'action menée depuis 1982 par la Cour des comptes, ont pu trouver une solution satisfaisante et expose les questions litigieuses restées en suspens.

II. Comptabilité générale

1. Compte général de la Communauté française pour 1980

J 94.671

Le fascicule *Ilibis* du 138^e Cahier de la Cour des comptes contient le compte général de la Communauté française pour l'année 1980. Ce compte a été transmis officiellement à la Cour après de nombreux rappels, dont le dernier datait du 7 juin 1988.

Ce retard important peut être imputé à des circonstances extraordinaires. En effet, le passage de la phase préparatoire de l'autonomie culturelle (en vertu des lois des 3 et 21 juillet 1971) à la réforme institutionnelle du 8 août 1980 a engendré le problème de la liquidation des soldes et charges du passé au 31 décembre 1979. Ce problème a finalement été réglé par les articles 1 à 3 de la loi du 5 mars 1984, ainsi que par l'arrêté royal du 31 mars 1984, qui a fixé les montants à reporter.

Indépendamment des remarques relatives au compte d'exécution du budget — notamment la nécessité de présenter à l'avenir la comptabilité des autorisations d'engagements, d'une part, et l'explication des dépassements de certains crédits par une sous-estimation de dépenses fixes dans l'enseignement artistique, d'autre part — la Cour a prêté sa collaboration à la reconstitution du compte des variations du patrimoine.

Un compte général a ainsi pu être établi, comportant tous les comptes de développement prévus à l'article 69 de la loi du 28 juin 1963 sur la comptabilité de l'Etat, rendue applicable à la Communauté par l'article 13, § 2 de la loi spéciale du 8 août 1980.

Par lettre du 29 avril 1989, le ministre-président a accusé réception des observations de la Cour en date du 28 décembre 1988 portant sur la nécessité de comptabiliser les droits constatés et les variations patrimoniales non liées aux opérations budgétaires. Il a déclaré prendre les mesures pour y satisfaire.

Depuis, la Communauté française a transmis à la Cour les comptes généraux suivants :

- Année budgétaire 1981, par lettre du 10 novembre 1988,
- Année budgétaire 1982, par lettre du 25 novembre 1988,
- Année budgétaire 1983, par lettre du 28 mars 1989,
- Année budgétaire 1984, par lettre du 28 mars 1989.

2. Délibérations de l'Exécutif autorisant des dépenses nouvelles ou des dépenses au-delà des crédits budgétaires

En vertu de l'article 83, § 2 de la loi spéciale du 8 août 1980, la délibération de l'Exécutif remplace la délibération du Conseil des ministres pour les affaires relevant de la compétence de la Communauté.

Dès lors, conformément à la procédure prévue par l'article 24 de la loi du 28 juin 1963, l'Exécutif peut, par délibération motivée, dans des cas d'urgence amenés par des circonstances exceptionnelles ou imprévues, autoriser l'engagement, l'ordonnement et le paiement de dépenses en l'absence ou au-delà de la limite des crédits budgétaires. Le texte des délibérations doit être immédiatement communiqué à la Cour des comptes qui fait, éventuellement, parvenir sans délai ses observations au Conseil de la Communauté.

Depuis la clôture du Cahier précédent (13 juillet 1988), l'Exécutif de la Communauté a pris, sur la base de l'article 24, onze délibérations, dont neuf afférentes aux dépenses de l'année budgétaire 1988.

J 274.014

La délibération budgétaire n° 125 du 8 août 1988, autorisant l'engagement, l'ordonnement et le paiement de dépenses à la charge de l'article 12.71.21, titre 1, section 41 du budget, jusqu'à concurrence d'un montant de deux millions de francs, est insuffisamment motivée.

En effet, à l'appui de sa décision, l'Exécutif s'est borné à affirmer que l'insuffisance du crédit figurant à cet article mettait en péril l'élaboration d'un projet dans le domaine de l'aide pénitentiaire et post-pénitentiaire.

La Cour a cependant admis sans plus la délibération, compte tenu de son incidence financière limitée.

J 274.015

A l'occasion de l'examen de la délibération budgétaire n° 126 du 12 août 1988, autorisant l'engagement, l'ordonnement et le paiement de dépenses à la charge des articles 32.02, 32.03, 32.04 et 32.07, titre 1^{er}, section 62 du budget, jusqu'à concurrence d'un montant de 21,5 millions de francs, la Cour a fait observer que cette délibération ne comportait aucune considération de nature à mettre en évidence les circonstances de fait qui justifient la mise en œuvre de la compétence budgétaire extraordinaire conférée par l'article 24 de la loi du 28 juin 1963.

En effet, à l'appui de la délibération, l'Exécutif, outre l'habituel argument selon lequel la Communauté doit être en mesure de régler ses activités en tenant compte des ajustements de crédits jugés nécessaires, faisait valoir, sans autres précisions, qu'il était indispensable de mettre à la disposition des compagnies théâtrales, dans les plus brefs délais, les subventions nécessaires à leur fonctionnement, dès le début de la saison théâtrale 1988-1989.

J 278.781

La délibération budgétaire n° 127 du 21 septembre 1988, autorisant l'engagement, l'ordonnement et le paiement des dépenses à la charge de l'article 12.19.11, section 3 — « Dépenses de Cabinet du ministre des Affaires sociales et de la Santé » — titre 1 du budget, jusqu'à concurrence d'un supplément de 4,5 millions de francs, ne répondait pas, sous l'angle formel, aux conditions légales, en matière de motivation, pour la mise en œuvre de cette procédure exceptionnelle.

Cependant, eu égard à la modicité relative du montant en cause, la Cour a accepté sans plus la délibération.

Toutefois, elle a fait observer au ministre concerné que les attendus de toute délibération devraient, à l'avenir, faire état de chacune des considérations de nature à mettre en évidence, à l'intention du Conseil de la Communauté française et de la Cour des comptes, les circonstances exceptionnelles ou imprévues qui ont amené l'urgence d'effectuer des dépenses, au-delà ou en l'absence de crédits budgétaires, et que cette motivation ne pouvait se réduire à des formules générales, impersonnelles et insuffisamment précises.

J 039.870

La Cour avait, par ailleurs, déjà formulé à l'intention de l'Exécutif des recommandations relatives à la procédure de l'article 24 de la loi du 28 juin 1983. (1) (2)

(1) 144^e Cahier, fasc. 1^{er}bis, pages 27 à 29.

(2) L'article 71 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1989, prévoit que les dispositions en matière de comptabilité de l'Etat sont applicables aux Communautés et aux Régions.

Lors de l'examen des délibérations budgétaires ultérieures, la Cour a pu constater que l'Exécutif manifestait la volonté de motiver de façon plus précise les délibérations budgétaires, en évitant de se limiter au seul argument selon lequel la Communauté française devait être en mesure, quelles que soient les circonstances, de poursuivre ses activités.

J 388.873

Depuis le début de cette année, l'Exécutif de la Communauté a pris, sur la base de l'article 24, deux délibérations afférentes aux dépenses de l'année budgétaire 1989.

L'une d'elles, la délibération n° 137 du 24 avril 1989, dont l'objet est d'autoriser l'engagement, l'ordonnement et le paiement de dépenses à charge de l'article 33.03 — Subvention à l'a.s.b.l. « Centre de rayonnement de la Culture française », titre I, section 61 du budget de la Communauté, jusqu'à concurrence d'un montant de 15 millions de francs, est insuffisamment motivée.

3. Budget: problèmes particuliers

Présentation et structure du budget

Par lettre du 4 mars 1986, la Cour avait émis des considérations à propos de la présentation du budget de la Communauté, en vue d'améliorer sa structure et, notamment d'éviter la répétition d'observations découlant de l'imputation d'interventions, à défaut d'articles adéquats, à charge d'articles réservés aux dépenses de consommation propres au département concerné.

Sur ce plan, il est à souligner que les travaux du groupe de travail constitué ultérieurement et composé de fonctionnaires de la Communauté et de délégués de la Cour, ont permis d'aboutir à une amélioration de la structure budgétaire et du libellé des crédits, solution de nature à permettre à l'avenir la disparition des errements critiqués.

Il est apparu, à l'examen du décret contenant le budget de la Communauté française pour l'année budgétaire 1989, que les infractions au principe de la spécialité budgétaire et la confusion entre subventions et marchés de services ont pratiquement disparu.

Il est à signaler également que la Cour a été associée, pour la première fois en 1989, aux travaux de la commission des Finances du Conseil de la Communauté.

Circulaire 89/006 de la Communauté française organisant le contrôle des dossiers d'engagement et de liquidation

J 380.896

En vue d'éviter la répétition d'observations de la Cour et de réduire les délais de paiement, le Secrétariat général de la Communauté française a pris une circulaire organisant le contrôle des dossiers d'engagement et de liquidation.

Cette circulaire s'inspire des nombreuses observations de la Cour en la matière, et a d'ailleurs été élaborée en collaboration avec les agents des bureaux de la Cour.

Ce texte est destiné aux fonctionnaires généraux de la Communauté et énumère, selon la nature des dépenses, les documents à présenter lors de la liquidation ainsi que les vérifications administratives et comptables à effectuer.

Parmi les principaux domaines qui y sont répertoriés, il convient de relever les marchés publics, la comptabilité patrimoniale, les subventions...

Il est permis d'espérer, du respect des dispositions de cette circulaire, une amélioration de la situation en matière de présentation des dossiers et de contrôle interne des opérations d'engagement et de liquidation.

Marchés publics et subventions : principe de la spécialité budgétaire(1)

J 071.186

Dans de nombreux cas, la Communauté a financé des prestations de services effectuées par des entreprises, des institutions universitaires ou des associations sans but lucratif, selon des modalités qui ne permettaient pas d'établir nettement si cette intervention financière était allouée au titre de subvention ou en exécution d'un marché public.

Or, c'est précisément cette distinction qui permet de déterminer la nature de l'acte juridique de base, les modalités financières, le régime fiscal, les contrôles applicables et l'imputation budgétaire de la dépense.

A l'occasion de l'examen d'un cas d'espèce, la Cour a attiré l'attention des ministres concernés sur la nature hybride de nombreuses interventions de la Communauté, présentant simultanément le caractère d'un marché et celui d'une subvention (2).

Elle a notamment recommandé d'opérer, dès la genèse de telles initiatives, une nette distinction entre subventions et marchés de services, et d'appliquer, en conséquence, la réglementation spécifique qui doit régir l'opération sur tous les plans.

Enfin, la Cour s'est référée à l'article publié dans son 142^e Cahier d'observations (3), à propos de problèmes de même nature relevés à la Région wallonne.

A l'heure actuelle, seul subsiste un litige entre la Cour et l'administration de la Promotion et de la Diffusion artistiques au sujet de l'imputation, à charge de l'article 12.35 (Dépenses de toute nature relatives à la création, la diffusion, la décentralisation et l'animation artistique et culturelle) de la section 62 (Promotion et Diffusion artistiques) du Titre I du budget, des dépenses résultant de l'intervention de la Communauté dans les frais de fonctionnement des « Tournées Art et Vie », dont la mission est de réaliser diverses manifestations de caractère artistique et théâtral.

Le Fonds d'urgence

S 874.673
S 964.269

L'article 37 du décret du 18 décembre 1984 contenant le budget de la Communauté française de l'année 1985 a créé, à la section particulière, sous l'article 66.20 A, section I, secteur « Secrétariat général », un Fonds d'urgence sur lequel pouvait être imputé l'octroi, à des créanciers de la Communauté, d'avances récupérables à charge de créances certaines en cours de liquidation ou à venir.

Ce fonds présentait une procédure originale de liquidation qui méconnaissait les principes fondamentaux du droit budgétaire en affranchissant du visa préalable de la Cour un volume non défini de créances non déterminées dont le paiement était laissé à la seule appréciation du ministre-président de l'Exécutif.

L'illegalité et les conséquences de ce nouveau système de paiement ont amené la Cour à refuser de viser en 1985, une ordonnance de 50 millions de francs émise en alimentation du Fonds d'urgence.

Par lettre du 16 juillet 1985, la Cour a communiqué au ministre-président les motifs de son refus de visa. En outre, copie de cette lettre a, en raison de la gravité et de la nature de cette affaire, été envoyée au président du Conseil de la Communauté française.

(1) Lettre du 7 avril 1987 adressée au ministre communautaire de la Santé, de l'Enseignement et des Classes moyennes, avec copies au ministre-président de l'Exécutif et au ministre communautaire des Affaires sociales, de la Formation et du Tourisme.

(2) Voyez le 144^e Cahier d'observations, fasc. 1^{er}bis, page 43.

(3) Fasc. 1^{er}, pages 247 à 255.

Avant même de répondre aux observations de la Cour, le ministre-président a soumis le différend à l'Exécutif qui, par sa délibération n° 75 du 26 août 1985, a invité la Cour à viser avec réserve l'ordonnance émise en vue de l'alimentation du Fonds précité (1).

Cette délibération contenait divers arguments, repris ensuite par le ministre-président dans sa réponse à la Cour du 28 août 1985, puis dans celle du 7 novembre 1985. La Cour les a réfutés dans sa lettre du 29 octobre 1985, ainsi que dans celle du 31 décembre 1985 accompagnant l'exposé rédigé à la suite de la délibération précitée.

Dans ses lettres et son exposé, la Cour, en réponse aux objections émises par le ministre-président au sujet de la compétence de son collègue en matière de contrôle de la légalité et de la constitutionnalité des décrets budgétaires de la Communauté française, a précisé le rôle d'information qui lui incombe en la matière en sa qualité d'auxiliaire du pouvoir législatif communautaire.

Le projet de décret contenant le budget de la Communauté française de l'année 1986 reprenant ces dispositions critiquées par la Cour, celle-ci a, le 18 mars 1986, écrit au Conseil de la Communauté.

Suite aux remarques formulées par la Cour, le ministre-président de l'Exécutif a fait savoir, par dépêche du 11 avril 1986, que :

- le Fonds d'urgence qui avait été alimenté suite à la délibération de l'Exécutif du 26 août 1985 n'a jamais été utilisé et qu'il ne le serait pas au cours de l'année budgétaire à venir;
- les dispositions concernant le fonds d'urgence ne seraient plus reproduites dans le budget de l'année 1987 afin de tenir compte des observations de la Cour.

Les dispositions relatives au Fonds d'urgence ne figurant plus au budget de l'année 1987, la Cour a pu clore cette affaire.

(1) 143^e Cahier d'observations, fasc. 1^{er} bis, pages 19, 21, 23.

III. Controverses et informations

1. Exposés de la Cour des comptes conformément à l'article 14 de sa loi organique du 29 octobre 1846

L'article 14 de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes prévoit :

« Aucune ordonnance de paiement n'est acquittée par le Trésor qu'après avoir été munie du visa de la Cour des comptes.

« Lorsque la Cour ne croit pas devoir donner son visa, les motifs de son refus sont examinés en Conseil des ministres.

« Si les ministres jugent qu'il doit être passé outre au paiement sous leur responsabilité, la Cour vise avec réserve.

« Elle rend immédiatement compte de ses motifs aux Chambres... »

En vertu de l'article 13, § 4 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, les dispositions de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes sont applicables à la Communauté française (1).

Selon le § 5 du même article, les attributions que fixe la loi précitée sont exercées par les organes correspondants de la Communauté française.

En outre, l'article 83, § 2 de la loi spéciale du 8 août 1980 prévoit que la délibération de l'Exécutif de la Communauté remplace la délibération du Conseil des ministres chaque fois qu'il s'agit d'une affaire relevant de la compétence de l'Exécutif.

En application de ces dispositions, six délibérations ont, depuis la publication du Cahier précédent, été transmises à la Cour des comptes. Elles ont donné lieu à des exposés, résumés ci-après, adressés au Conseil de la Communauté française.

1. Délibération de l'Exécutif de la Communauté française, non datée

J 260.822.

En application des arrêtés royaux des 14 février 1967 et 24 septembre 1969, déterminant les conditions d'octroi des subventions allouées par l'Etat pour le développement de l'équipement touristique, une subvention d'un montant de 1 692 000 francs a été octroyée à l'asbl « Syndicat d'initiative et de tourisme du Val de Salm », en vue de l'acquisition d'un terrain et de la construction de deux terrains de tennis et d'un « club-house ».

Saisie de l'ordonnance de paiement de la première tranche (1 522 000 francs) de la subvention, la Cour a refusé son visa et a, en se référant à la position précédemment adoptée dans des situations analogues, fait observer que les investissements subsidiés constituaient davantage une infrastructure sportive qu'un équipement touristique, alors que seules pouvaient être subsidiées les dépenses revêtant un caractère touristique. Elle a par ailleurs rappelé, à propos de la subvention d'un « club-house », que les réalisations présentant un caractère commercial ne pouvaient être subsidiées.

(1) L'article 13, § 4 de la loi spéciale du 8 août 1980 a été abrogé à partir du 1^{er} janvier 1989, date d'entrée en vigueur de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions. Depuis cette date, il y a lieu de se référer à l'article 71 de la loi du 16 janvier 1989, qui prévoit que « sont applicables aux Communautés et aux Régions les dispositions en vigueur relatives à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes... »

Dans sa réponse du 3 décembre 1987, le ministre, tout en signalant qu'un simple local d'accueil serait réalisé en lieu et place du bar initialement prévu, a allégué que la construction de deux terrains de tennis renforcerait l'attraction touristique de la localité de Vielsalm.

Cette argumentation n'a pu être accueillie par la Cour, qui, par lettre du 8 janvier 1988, a fait valoir :

- que si toute réalisation dans une localité touristique est évidemment susceptible d'augmenter l'attrait de cette localité, cela n'emporte pas *ipso facto* que l'investissement se rapporte à la politique touristique proprement dite, régie pour sa part par une réglementation spécifique;
- que les arguments développés dans la dépêche ministérielle ne démentaient pas le caractère, davantage sportif que touristique, de l'infrastructure;
- qu'il est de jurisprudence constante de ne pas prendre en compte, dans le calcul d'un subside d'équipement touristique, les dépenses afférentes à un équipement qui n'est pas directement accessible au public.

L'Exécutif a alors invité la Cour à viser avec réserve l'ordonnance de paiement litigieuse.

2. *Délibération de l'Exécutif de la Communauté française du 10 août 1988*

J 280.203

Se référant aux arrêtés royaux des 14 février 1967 et 24 septembre 1969 déterminant les conditions d'octroi des subventions allouées pour le développement de l'équipement touristique, le ministre ayant le Tourisme dans ses attributions a, par arrêté du 30 octobre 1986, alloué une subvention d'un montant de 1 188 000 francs à l'asbl « Chemin de Fer à vapeur des Trois Vallées » en vue de réaliser des aménagements divers à la remise des locomotives et la réfection de la locomotive à vapeur du type 040 « La Meuse » n° AD09.

Saisie de l'ordonnance de paiement de la première tranche de la subvention, soit 628 000 francs, la Cour a refusé son visa et a fait observer, par lettre du 15 juillet 1987, que seules pouvaient être subsidiées les dépenses nouvelles de « restauration », destinées à rendre plus performante la locomotive à vapeur 040 « La Meuse » n° AD09, qui pouvaient être considérées comme des dépenses de premier investissement.

Après un échange de correspondance et sans répondre à la dernière lettre de la Cour, du 1^{er} décembre 1987, le ministre ayant le Tourisme dans ses attributions a soumis le différend à l'Exécutif, lequel a, le 10 août 1988, invité la Cour à viser avec réserve une nouvelle ordonnance de paiement d'un montant de 628 000 francs.

3. *Délibération de l'Exécutif de la Communauté française du 10 août 1988*

J 280.204

Se référant aux arrêtés royaux des 14 février 1967 et 24 septembre 1969 déterminant les conditions d'octroi des subventions allouées pour le développement de l'équipement touristique, le ministre ayant le Tourisme dans ses attributions a, par arrêté du 11 août 1986, octroyé à l'asbl « Chemin de Fer à vapeur des Trois Vallées » une subvention d'un montant de 1 424 000 francs, destinée à restaurer une locomotive à vapeur, du type « ELNA 130 ».

Saisie de l'ordonnance de paiement de la première tranche de la subvention, la Cour a refusé son visa et a fait observer, par lettre du 5 janvier 1987, qu'il y avait lieu d'exclure — pour le calcul des interventions — les dépenses qui se rapportaient à des travaux de réparation et qui n'avaient pas, de ce fait, un caractère d'investissement.

Après un échange de correspondance, le ministre a admis, le 13 octobre 1987, que soient exclues de l'intervention de la Communauté les dépenses relatives aux réparations.

Par sa lettre du 1^{er} décembre 1987, la Cour l'a informé qu'une nouvelle ordonnance, au montant de 1 092 000 francs, pouvait être soumise à son visa, pour autant que la convention relative à l'exploitation du nouveau parcours lui soit enfin transmise.

La dépense ainsi subsidiée correspondait, en effet, au coût de travaux de renforcement de la puissance de la locomotive, permettant l'exploitation d'un tronçon supplémentaire.

Sans répondre à cette lettre, le ministre ayant le Tourisme dans ses attributions a soumis le différend à l'Exécutif qui, par une délibération du 10 août 1988, a invité la Cour à viser avec réserve une ordonnance de paiement d'un montant de 1 092 000 francs.

4. *Délibération de l'Exécutif de la Communauté française du 23 septembre 1988*

J 290.101

Le ministre ayant le Tourisme dans ses attributions a, par arrêté du 29 octobre 1987, octroyé à l'Association intercommunale pour l'exploitation du circuit de Spa-Francorchamps une subvention d'équipement touristique ne pouvant dépasser le montant de trente millions de francs, pour la construction, à proximité du circuit, d'une salle de presse avec passerelle de secours.

La Cour des comptes a renvoyé, non visée, l'ordonnance portant liquidation du montant de cette subvention, en formulant, par lettre du 1^{er} juillet 1988, les observations suivantes :

- la Cour se rallie aux raisons invoquées par l'inspection des Finances et par le contrôleur des engagements à l'encontre de l'octroi, pour la construction de cette salle, d'une subvention fondée sur la réglementation relative à l'équipement touristique;
- la demande de subvention ayant été introduite après l'ouverture des soumissions, l'administration ne s'est pas trouvée en mesure de mettre en œuvre, de manière appropriée, les dispositions de l'article 3, 2^o, de l'arrêté royal du 14 février 1967 déterminant les conditions d'octroi des subventions pour le développement touristique, en opérant, en temps utile, un examen critique du contenu du projet;
- la salle de presse, appelée à être utilisée lors d'épreuves vouées à la promotion du sport professionnel, ne peut être considérée comme constituant un investissement touristique;
- le solde au 31 décembre 1986 des crédits dissociés utilisés en l'espèce ne pouvait être reporté à l'année budgétaire 1987, en l'absence d'une disposition dérogeant en ce sens;
- le contrôle du respect du délai d'exécution n'a pu avoir lieu comme il convenait;
- plusieurs pièces justificatives essentielles n'ont pas été produites.

Sans qu'il ait été répondu à ces observations, l'Exécutif a été saisi du litige, et a pris, le 23 septembre 1988, une délibération invitant la Cour à viser avec réserve l'ordonnance de paiement de la subvention de trente millions de francs attribuée à l'intercommunale.

Cette délibération fait valoir, notamment, qu'il convient de prendre en compte le caractère exceptionnel d'une infrastructure qui couvre une région entière par ses retombées tant touristiques qu'économiques, que des travaux d'aménagement devaient être effectués d'urgence et qu'un nouveau contrôle des états d'avancement et du délai d'exécution entraînerait des retards inconciliables avec les engagements pris envers l'intercommunale bénéficiaire de la subvention.

5. *Délibération de l'Exécutif de la Communauté française du 21 octobre 1988*

J 292.050

Par arrêté du 10 octobre 1985, pris en vertu des arrêtés royaux des 14 février 1967 et 24 septembre 1969 déterminant les conditions d'octroi des subventions pour le développement de l'équipement touristique, le ministre ayant le Tourisme dans ses attributions a octroyé à une asbl une subvention d'un montant de 5 480 000 francs en vue de la création et de l'aménagement d'un « Centre touristique des technologies rurales et de la machinerie agricole » à la ferme-château de Treignes.

Cette ferme-château ayant fait l'objet d'un classement par arrêté de l'Exécutif du 2 mars 1983, la Cour a refusé de viser une ordonnance de paiement de 1 999 000 francs, correspondant à la première tranche de la subvention.

Par lettre du 27 juillet 1987, elle a fait observer que l'attribution de subsides pour les travaux d'entretien ou de restauration d'un monument classé était régie par les dispositions de la loi du 7 août 1931 sur la conservation des monuments et des sites, modifiée par le décret du 28 juin 1976 et par divers arrêtés de l'Exécutif relatifs à l'intervention de la Communauté française dans le coût des travaux de restauration, d'entretien ou de consolidation effectués aux édifices ou monuments classés.

Dans sa réponse du 21 septembre 1987, le ministre a fait savoir que le Commissariat au tourisme présumait légitimement que les étables de la ferme-château de Treignes ne faisaient l'objet d'aucun classement, puisque l'asbl avait sollicité de la Commission royale des monuments et des sites une attestation certifiant que ces étables n'étaient pas classées. Il précisait que l'administration avait été finalement informée que les étables de la ferme-château avaient bien fait l'objet d'un classement et qu'en conséquence une nouvelle ventilation des dépenses, limitant le subside à 3 793 000 francs avait été établie.

Dans sa lettre du 30 octobre 1987, la Cour a maintenu que l'octroi du subside devait se fonder sur la loi et la réglementation afférentes aux monuments classés.

Sans répondre à cette lettre, le ministre a soumis le différend à l'Exécutif qui, par une délibération du 21 octobre 1988, a invité la Cour à viser avec réserve une ordonnance de paiement d'un montant de 1 999 000 francs.

6. *Délibération de l'Exécutif de la Communauté française du 24 avril 1989*

J 188.050

J 363.546

Dans le cadre de « l'étude de faisabilité et de programmation » concernant le projet de construction d'un centre olympique européen à Bruxelles (exposé publié au 145^e Cahier d'observations, fascicule 1^{er} bis, p. 25), une convention-annexe a été conclue le 9 janvier 1987 aux termes de laquelle la même société avait été chargée de l'étude de quatre cas européens de projets existants.

Saisie de la liquidation concernant le premier des quatre cas, la Cour a refusé de s'y associer en soulignant, par lettre du 1^{er} juillet 1987, que l'imputation de la dépense n'était pas correcte, que les dispositions de l'article 49, §§ 2 et 3 de l'arrêté royal du 22 avril 1977 et de l'article 22 de la loi du 28 juin 1963 n'avaient pas été respectées et qu'enfin aucune attestation témoignant de la réalisation conforme de l'étude n'avait été jointe au dossier justificatif de la dépense.

Une délibération de l'Exécutif de la Communauté du 24 avril 1989, reprenant l'argumentation déjà développée dans celle du 11 décembre 1987, relative au coût d'un premier projet de centre olympique européen, a invité la Cour à viser avec réserve l'ordonnance au profit de la société concernée.

2. Résultats obtenus

1° Subventions

Subventions d'équipement touristique

L'introduction des demandes de subventions de l'espèce est réglementée par les arrêtés ministériels des 6 mars 1967 et 24 septembre 1969, et leur octroi par les arrêtés royaux des 14 février 1967 et 24 septembre 1969.

Dans son 145^e Cahier d'observations (1), la Cour a consacré un article circonstancié à la procédure de subsidiation des acquisitions et des travaux destinés à augmenter l'attrait d'une localité touristique.

Les observations de la Cour concernaient plus particulièrement des réalisations présentant un caractère commercial (par exemple, un bar) ou des locaux non accessibles au public (par exemple, une salle d'archives), non spécifiquement touristiques, subsidiables en vertu d'autres réglementations particulières (ainsi, celles relatives aux musées, aux monuments classés, aux terrains de camping...).

Depuis la publication du 145^e Cahier, le ministre s'est engagé à ne plus subsidier, en vertu de la réglementation relative à l'équipement touristique, les projets d'équipements ou d'infrastructures, de nature essentiellement sportive ou culturelle, et à soumettre à l'Exécutif un projet de décret relatif à une nouvelle législation en matière d'équipement touristique (2) (3).

L'examen des dossiers transmis par le département a permis de constater, qu'en général, l'administration exclut dorénavant d'office les locaux à usage commercial, privés, non accessibles au public, ce qui a engendré d'importantes réductions de subsides.

Ont de même été résolus des problèmes similaires traités dans les Cahiers précédents (4) et relatifs à l'attribution de primes accordées en vertu de l'article 3, § 1^{er} de l'arrêté de l'Exécutif du 12 juillet 1982 relatif aux primes accordées en vue de la création ou de la modernisation dans les bâtiments existants, de gîtes ruraux, de gîtes à la ferme, de meublés de tourisme et de chambres d'hôte, et en vertu de l'arrêté de l'Exécutif du 15 septembre 1983 réglant l'octroi de primes en matière de camping.

Subventions de grande et de petite infrastructure sportive

L'octroi de telles subventions est régi par l'arrêté royal du 22 février 1974 — pour la grande infrastructure sportive — et par le décret du 5 novembre 1986 — pour la petite infrastructure.

A la suite de nombreuses remarques de la Cour, les bars, cafétérias, buvettes, etc. ne sont plus considérés comme dépenses subsidiables.

Plusieurs subventions ont, en conséquence, été réduites.

Subventions de travaux déjà réalisés

Par sa dépêche du 12 avril 1989, le ministre de l'Enseignement, de la Formation, du Sport, du Tourisme et des Relations internationales a signalé à la Cour sa décision de ne plus subsidier à l'avenir des travaux déjà réalisés alors qu'auparavant, l'Exécutif recourait à la procédure du visa avec réserve (5).

(1) Fasc. 1^{er bis}, pages 35 à 43.

(2) Dépêche du 30 janvier 1989.

(3) Dépêche du 21 mars 1989.

(4) 144^e Cahier d'observations, fascicule 1^{er bis}, page 49. 143^e Cahier d'observations, fascicule 1^{er bis}, page 43.

(5) 141^e Cahier d'observations, fasc. 1^{er}, page 190; 142^e Cahier d'observations, fasc. 1^{er}, page 199; 143^e Cahier d'observations, fasc. 1^{er bis}, page 33.

Subventions au profit d'associations menant, en marge du régime général géré par l'Office national de l'emploi, des actions dans le domaine de la formation professionnelle

Dans le passé, la formation professionnelle ne pouvait être dispensée et subventionnée que par l'Office national de l'emploi.

Depuis le transfert de cette matière aux Communautés en vertu de l'article 4, 16^o de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, l'Exécutif de la Communauté française a fixé, par arrêtés des 9 juillet 1985 et 12 mai 1987, un nouveau cadre réglementaire.

A partir du 1^{er} mars 1989, date de la restructuration effective de l'ONEM, la mission de formation professionnelle n'a plus été assumée par cet organisme national, mais par l'Office communautaire et régional de la formation et de l'emploi (FOREm) et par l'organisme correspondant relevant de la Communauté flamande.

S 860.678
S 889.963

Or, durant la période transitoire au cours de laquelle l'ONFm gérait la matière de la formation professionnelle, l'administration de la Communauté française a subventionné, à la charge de l'article 12.30 (section 82) de son budget, un certain nombre d'associations exerçant des activités de formation professionnelle qui sortaient du cadre réglementaire de l'ONEM, ce qui a amené la Cour à contester ces liquidations(1).

Le décret du 17 juillet 1987 relatif à l'agrément et au subventionnement de certains organismes exerçant des activités d'insertion socio-professionnelle ou de formation professionnelle continuée(2) a mis fin à l'absence de base normative de telles interventions de la Communauté.

Dès l'année budgétaire 1987, et à la demande de la Cour, les crédits nécessaires à la liquidation des subventions régies par ce décret et ses mesures d'exécution ont été inscrits à un article de la catégorie 30, réservé aux conventions subsistant, mais à titre accessoire, et dans les limites strictes des possibilités de l'espèce prévues à l'article 7 du décret.

2^o Enseignement

Dans le domaine de l'enseignement, qui fut une matière nationale jusqu'au 1^{er} janvier 1989, la Cour a participé à la mise au point de diverses solutions qui ont été exposées dans ses précédents Cahiers (3).

Il s'agit de :

- l'établissement et la transmission des comptes de fonctionnement des institutions universitaires;
- la régularisation des sommes dues à toutes les institutions depuis l'entrée en vigueur de la loi du 17 juillet 1971;
- l'imputation des charges financières afférentes aux crédits relais.

(1) Lettres des 13 mai 1985 et 11 septembre 1985.

(2) A noter qu'entre-temps, était intervenu l'arrêté de l'Exécutif du 23 janvier 1987 relatif à l'agrément d'entreprises d'apprentissage professionnel, car, pour ce type particulier de formation, il convenait de fixer d'urgence le cadre normatif de pareilles entreprises de manière à permettre aux jeunes déformés de bénéficier des avantages visés à l'arrêté royal n^o 499 du 31 décembre 1986.

(3) Voir notamment le 143^e Cahier d'observations, fasc. 1^{er}, pages 40 et 42, et le 145^e Cahier d'observations, fasc. 1^{er}, page 82, à propos de l'établissement et de la transmission des comptes de fonctionnement des institutions universitaires.

Mise en place du nouveau mode de gestion financière et comptable des services à gestion séparée de l'enseignement de l'Etat

J 337.367

Ainsi que la Cour l'avait déjà souligné dans son 143^e Cahier d'observations (1), le contrôle effectué sur place dans une centaine d'établissements scolaires a permis de constater que la mise en oeuvre des règles applicables à la gestion séparée ne va pas sans heurts et que les directives de l'administration centrale (2) n'ont pas toujours été perçues correctement.

Les difficultés se situent essentiellement au niveau des relations entre l'administration et les établissements.

C'est pourquoi, à l'initiative de la Cour et en étroite collaboration avec ses services, et en vue de mettre un terme aux nombreuses erreurs et incertitudes relevées, une synthèse (3) relative à la tenue des documents comptables a été mise au point par l'administration centrale (Direction générale des affaires budgétaires et financières).

Cette synthèse, appuyée d'exemples chiffrés, doit servir de référence aux comptables des établissements d'enseignement de l'Etat pour l'élaboration des documents comptables de fin d'exercice: états semestriels des recettes et des dépenses, compte de gestion, situation active et passive et compte d'exécution du budget.

Application de la loi du 24 juillet 1969 relative au financement de l'acquisition de terrains par l'Université libre de Bruxelles et par l'Université catholique de Louvain

J 112.238

Cette loi impose à l'institution universitaire ayant bénéficié des avantages accordés par l'Etat pour financer l'acquisition de terrains inclus dans le site universitaire de verser au Trésor la plus-value réalisée lors de l'aliénation de biens immeubles ou de la cession d'un droit d'emphytéose en vue de l'aménagement de ce site.

Etant donné l'importance et la diversité des cessions consenties par l'UCL en vue de répondre à des besoins d'habitat, de commerce ou d'entreprise, il convenait de déterminer les modalités d'application de la loi puisqu'aucun arrêté royal n'a jamais été pris pour les définir.

A l'initiative de la Cour, le problème a été soumis à l'examen d'une commission regroupant des fonctionnaires de la Cour et du ministère des Finances, en raison du rôle important confié par la loi à ce ministre qui a sous son autorité les comités d'acquisition d'immeubles pour compte de l'Etat. Cette commission a fonctionné de 1976 à 1980 sans déposer de conclusions.

Elle a repris ses travaux en 1984 sur l'insistance de la Cour qui a obtenu qu'elle s'adjoigne un représentant du ministre de l'Education nationale (F), du fait de l'intervention croissante du budget de ce département dans la couverture des charges financières des institutions universitaires libres, en application de l'article 34 de la loi du 27 juillet 1971 sur le financement et le contrôle des institutions universitaires.

Cette nouvelle commission a élaboré une convention précise et détaillée, longuement négociée avec les représentants du conseil d'administration de l'UCL; elle fut signée le 10 juillet 1987.

(1) Fasc. 1^{er}, page 42.

(2) Circulaires des 25 janvier 1985, 19 mars 1985 et 30 mai 1985.

(3) Circulaire du 23 novembre 1988.

Pour l'essentiel, ce document détermine la nature et l'étendue des termes de la différence entre le prix de cession et le prix de revient des biens aliénés ainsi que le mode de calcul des plus-values sur les infrastructures facturées aux acquéreurs; il garantit le remboursement à l'Etat des charges d'emprunt relatives aux terrains cédés à des tiers(1); il arrête le montant de la créance de l'Etat concernant les cessions ayant eu lieu avant le 1^{er} janvier 1986 et précise enfin les délais dans lesquels l'Université doit acquitter les sommes revenant à l'Etat.

La commission a été chargée de surveiller l'application de cette convention, de résoudre les difficultés qui pourraient survenir et de fixer annuellement le montant des créances au profit du Trésor.

3^o Office de protection de la jeunesse (OPJ)

L'OPJ n'ayant pas entamé en temps utile les actions en récupération des « trop-perçus » par l'asbl « La Passerelle » à Corroy-le-Château (s'élevant à plus de quatre millions de francs), la fermeture de l'établissement a rendu ces montants irrécouvrables.

A cet égard, la Cour a souligné la nécessité d'adapter les actions récupératoires à la situation des établissements lourdement endettés.

Dans sa réponse du 7 juin 1989, le ministre-président de l'Exécutif a annoncé une série de mesures susceptibles de rencontrer les observations de la Cour.

Ces mesures tendent essentiellement:

1) à accélérer le dépistage et l'évaluation des « trop-perçus » lorsqu'il y a risque de fermeture ou insolvabilité;

2) à suivre de manière régulière l'évolution de la situation fiscale et parafiscale des établissements;

3) à appliquer correctement l'article 12, § 3 de l'arrêté de l'Exécutif du 7 décembre 1987 relatif à l'agrément et à l'octroi de subventions aux personnes et services assurant des mesures d'encadrement pour la protection de la jeunesse, disposition qui prévoit une notification expresse de la situation déficitaire au ministre ainsi que des plans d'assainissement mis en œuvre pour y remédier.

4^o Gestion de certains services publics par des associations sans but lucratif se substituant à l'administration

L'asbl « Centre culturel de la Communauté française — Le Botanique »

S 897.688

Ce centre, bien que constitué sous la forme d'une association privée, présentait les caractéristiques d'un organisme public, eu égard à sa création par les pouvoirs publics et à la maîtrise par ces derniers des principaux rouages de l'association.

Par conséquent, conformément à l'article 9 de la loi spéciale de réformes constitutionnelles du 8 août 1980, sa création nécessitait une intervention du pouvoir décentral.

La Cour a exposé dans son 143^e Cahier d'observations(2) que l'Exécutif l'avait, par une délibération du 25 novembre 1985, invitée à viser avec réserve diverses ordonnances de paiement au profit de ce centre.

(1) En vertu de l'article 34 déjà cité, l'Etat paie en effet les charges financières afférentes aux investissements immobiliers en lieu et place de l'Université. Ce paiement incombe à la Communauté française depuis le 1^{er} janvier 1989.

(2) Fasc. I^{er} bis, p. 33.

Par dépêche du 1^{er} août 1986, le ministre-président de l'Exécutif a annoncé son intention de régulariser la situation de l'association. Toutefois, la Cour a attiré l'attention sur le fait qu'une des options envisagées, à savoir la fixation pure et simple par décret des missions qui seraient confiées à l'asbl, n'apporterait aucune modification à la structure et aux statuts de l'association et que, par conséquent, les dispositions impératives de l'article 9 précité ne seraient toujours pas respectées(1).

Dès lors, afin d'enlever au « Botanique » ses caractéristiques d'organisme public, le ministre-président de l'Exécutif a demandé au conseil d'administration de l'asbl de procéder à une révision des statuts de l'association, afin de faire disparaître tout lien de subordination entre celle-ci et la Communauté française(2).

Finalement, les nouveaux statuts de l'association ont été approuvés le 19 octobre 1988 par l'assemblée générale extraordinaire de l'asbl(3) et publiés aux annexes du *Moniteur belge* du 22 décembre 1988.

Etant donné que les nouveaux statuts traduisent le désir de l'Exécutif de se retirer entièrement de la gestion de l'asbl « Le Botanique » (absence de représentation à l'assemblée générale et au conseil d'administration), la Cour a estimé qu'il avait été satisfait à ses observations(4).

L'asbl « Centre d'animation permanente »

S 882.185

Dans ses Cahiers précédents(5), la Cour a dénoncé la constitution d'une asbl dénommée « Centre d'animation permanente », dans le but d'éviter l'application des règles qui régissent le recrutement de personnel dans les administrations et les autres services des ministères.

Il ressort en effet des statuts de l'association, des conventions conclues par cette dernière avec la Communauté et des divers documents financiers produits à la Cour, que son rôle consiste uniquement à assurer le paiement de personnes mises à la disposition de l'administration et dont le recrutement, la mission et le barème sont laissés au pouvoir discrétionnaire du ministre.

Pareil procédé a pour résultat, vu l'effectif important de ce personnel (64 personnes en 1985), de mettre à la charge de la Communauté, des dépenses importantes dépourvues de base réglementaire (75 millions de francs au cours de l'année considérée).

Ces considérations ont amené la Cour à refuser de viser les liquidations émises au profit du Centre(6), ce qui a amené l'Exécutif à imposer le visa avec réserve en invoquant des arguments ne rencontrant pas les objections formulées par la Cour(7).

Afin d'éviter en 1986 le renouvellement d'une telle situation et dans le souci de ne pas laisser s'ériger la procédure exceptionnelle du visa avec réserve en mode systématique d'exécution du budget, la Cour a fait savoir(8) au ministre-président qu'elle s'abstiendrait de toute intervention de nature à retarder l'action de l'Exécutif.

(1) Lettre du 7 octobre 1986 et 144^e Cahier d'observations, fasc. 1^{er} bis, page 39.

(2) Dépêche du 27 janvier 1988.

(3) Dépêche du 12 janvier 1989.

(4) Lettre du 14 février 1989.

(5) 142^e Cahier, fasc. 1^{er}, pages 203-205, 143^e Cahier, fasc. 1^{er} bis, pages 23-25 et 144^e Cahier, fasc. 1^{er} bis, pages 35-37.

(6) Lettre du 17 juillet 1985.

(7) Délibérations de l'Exécutif de la Communauté française n^o 76 du 26 août 1985, n^o 86 du 3 octobre 1985, n^o 96 du 25 novembre 1985 (143^e Cahier d'observations, fasc. 1^{er} bis, pages 23-25).

(8) Lettre du 4 novembre 1986.

Toutefois, le visa des ordonnances au profit du Centre précité était subordonné aux conditions suivantes :

- l'absence de réaction expresse du Conseil de la Communauté française, informé du litige par une communication particulière de la Cour (1);
- l'arrêt de nouveaux recrutements par l'asbl et le non-remplacement des membres du personnel quittant celle-ci par suite de départ naturel, situation qui, à terme, devrait tendre à la disparition du Centre d'animation permanente;
- le blocage et la diminution progressive du subside alloué au Centre.

L'Exécutif, désireux de mettre un terme au différend, a informé la Cour qu'il entrait dans ses intentions de dissoudre ou, à tout le moins, de ne plus subsidier l'association (2).

Quant au personnel engagé par le Centre, celui-ci serait recruté par la Communauté française dans le cadre de contrats de travail à temps partiel.

Etant donné que les propositions de régularisation de la situation administrative et pécuniaire des agents du « Centre d'animation permanente » respectent le prescrit de l'article 5, 2^o de l'arrêté royal du 7 mars 1974 relatif au recrutement des agents dans les administrations et les autres services des ministères, la Cour les a acceptés (3).

L'asbl « Les Banays »

Cette association a été chargée de la gestion d'un centre touristique et d'hébergement pour handicapés à Sugny, en dehors de toute intervention décrétales.

La Cour a signalé dans son 144^e Cahier d'observations (4) qu'elle avait accepté de viser une subvention destinée à cette association compte tenu d'une dépêche du ministre l'informant qu'il avait chargé l'inspecteur des Finances, accrédité auprès de ses services, de lui soumettre des solutions de nature à régler le contentieux existant à propos de cette association.

J 215.222

Constatant que les mesures annoncées tardaient à lui être communiquées, la Cour a invité (5) le ministre à lui faire parvenir sans retard le résultat de l'étude confiée à l'inspection des Finances.

Le 5 août 1988, le ministre a fait part de sa décision de ne plus accorder le moindre appui financier à l'asbl en question.

La convention résolutoire, conclue entre la Communauté française et l'asbl « Les Banays », a été transmise à la Cour par dépêche ministérielle du 24 octobre 1988.

Afin de clore cette affaire, la Cour (6) a prié le ministre de lui faire parvenir une copie des procès verbaux contradictoires relatifs à l'état des lieux et à l'inventaire du mobilier, mentionnés à l'article 2 de cette convention.

(1) Lettre de même date et 144^e Cahier d'observations, fasc. 1^{er} bis, pages 35-37.

(2) Dépêche du 14 février 1989.

(3) Lettre du 11 avril 1989.

(4) Fascicule 1^{er} bis, page 41.

(5) Lettre du 6 avril 1988.

(6) Lettre du 4 novembre 1988.

3. Problèmes en suspens

1^o Subventions

Pièces justificatives

J 149.135

La Cour a pu constater qu'une certaine confusion existait au sein des services de la Communauté française quant à la constitution des dossiers relatifs à l'octroi de subventions accordées en conformité avec les dispositions de l'arrêté royal n^o 5 du 18 avril 1967 relatif au contrôle de l'octroi et de l'emploi des subventions.

Elle a précisé que, pour les subventions de fonctionnement, il importait de fournir, comme pièces justificatives de l'utilisation du subside, le bilan et les comptes de résultats (1).

Or, les bilans et les comptes de résultats établis par les asbl bénéficiaires de subsides ne donnent pas toujours une représentation claire de leur situation financière, par méconnaissance ou non-usage des techniques de la comptabilité en partie double.

Nombre d'asbl ne procèdent à l'imputation des subventions en compte que lorsqu'elles sont effectivement liquidées. En d'autres termes, elles n'attachent pas les produits spécifiques d'un exercice au déroulement de celui-ci mais font généralement entrer dans les recettes d'un exercice des subventions qui, parce qu'elles sont liquidées avec retard, relèvent d'autres exercices.

Cette manière de procéder se reproduisant d'exercice en exercice, il devient évidemment malaisé de déterminer le résultat de l'année et, partant, le contrôle de la Cour de l'utilisation des subventions allouées est rendu plus difficile, voir même impossible.

Afin de trouver une solution à ces problèmes, le secteur de la promotion et de la diffusion artistiques a élaboré un plan comptable normalisé, adapté à ses besoins spécifiques. L'efficacité de cette mesure — qui devrait idéalement être étendue aux autres services dépendant de la Direction générale de la culture — doit être confirmée par l'expérience.

Octroi de subventions pour la construction et l'appareillage des hôpitaux, maisons de repos et homes pour handicapés

La Cour a été amenée à émettre diverses observations en ce domaine.

J 214.605

Elle a dénoncé la non-comptabilisation, en temps voulu, de certains engagements de subsides de manière à rester en deçà des limites budgétaires fixées.

S 933.309

S 965.713

Elle a relevé quelques cas isolés où les plafonds d'octroi de subsides, fixés par la réglementation, n'étaient pas strictement observés.

J 178.973

J 752.973

S 907.512

Enfin, elle a fait remarquer que les charges des emprunts contractés, les garanties accordées et la bonne affectation de certains subsides alloués n'étaient pas contrôlés.

Aucune de ces observations n'a reçu de réponse officielle à ce jour. La Cour a pu toutefois noter une certaine amélioration de la comptabilité de ces institutions.

(1) Lettre du 27 avril 1988.

Pour le surplus et dès qu'il s'agit de questions mineures ou techniques, les agents de la Cour sur place font part directement à l'administration de leurs suggestions. Quelques résultats ont été obtenus de cette manière, notamment en ce qui concerne le libellé et le mode d'utilisation d'articles budgétaires. Ceci peut témoigner de la bonne volonté de services souffrant d'un manque de support administratif.

L'Office de promotion du tourisme (OPT)

Le cas de cet organisme de droit privé, chargé de missions d'un service public, précisément celles dévolues antérieurement au Commissariat général au tourisme, par une convention conclue par le président de l'Exécutif, a été évoqué au 144^e Cahier d'observations (1).

Estimant cette convention illégale, la Cour avait refusé de viser les subventions afférentes aux années 1982 à 1985, mais elle avait été invitée à les viser avec réserve par des délibérations de l'Exécutif, en application de l'article 14 de la loi du 29 octobre 1846.

Le ministre des Affaires sociales, de la Formation et du Tourisme ayant décidé de soumettre au Conseil de la Communauté un projet de décret en vue de régler la question, la Cour avait accepté de viser les ordonnances de paiement des subsides attribués à l'OPT pour 1986 (2).

J 105.181

Le 13 mai 1987, le ministre informait la Cour qu'il avait chargé une juriste spécialisée en droit administratif de lui faire rapport et de lui présenter toutes propositions susceptibles de rencontrer les objections formulées. Dès lors, la première tranche du subside accordé pour l'année 1987 fut également visée.

J 163.043

J 215.183

La seconde tranche du subside alloué pour l'année 1987, et la première tranche de la subvention pour 1988, furent également visées, mais le ministre fut prié de communiquer sans retard le résultat de l'étude commandée (3).

La Cour ajoutait (4) que s'il n'était pas donné suite à ses observations dans un délai raisonnable, elle se verrait dans l'obligation de refuser le visa des tranches subséquentes de la subvention annuelle prévue en faveur de l'organisme.

J 258.981

En réponse, le ministre fit savoir (5) que l'Exécutif envisageait deux solutions afin de régulariser la situation de l'OPT :

- soit la création par décret d'un organisme d'intérêt public, catégorie B;
- soit la modification des statuts de l'OPT, qui deviendrait un véritable établissement de droit privé et qui se verrait confier, par décret, les missions antérieurement exercées par le Commissariat général au tourisme.

En conséquence, les nouvelles ordonnances de paiement de subside pour l'année 1988 furent visées. Son Collège désirait (6) toutefois être informé, à l'occasion des prochaines liquidations, de la solution définitivement adoptée dans cette affaire.

J 328.767

Le 21 mars 1989, le ministre informa la Cour que l'option qui serait suivie en définitive faisait l'objet de négociations au sein de l'Exécutif.

Comme en toute hypothèse, une habilitation décrétales consacrerait le transfert à l'organisme des missions antérieurement dévolues au Commissariat général au tourisme, la Cour a visé les ordonnances de la 1^{re} tranche du subside alloué pour l'année 1989 mais, tout en prenant acte des négociations en cours, a subordonné le visa des prochaines ordonnances à une décision définitive de l'Exécutif dans cette affaire (7).

(1) Fascicule 1^{er} bis, p. 39.

(2) Lettre du 7 octobre 1986.

(3) Lettre du 18 novembre 1987.

(4) Lettre du 1^{er} avril 1988.

(5) Dépêche du 8 août 1988.

(6) Lettre du 16 août 1988.

(7) Lettre du 29 mars 1989.

L'arrêté royal n° 81 du 10 novembre 1967 a créé un fonds dont la mission est de prendre en charge les frais de logement, d'entretien, de traitement et d'éducation de plusieurs catégories de handicapés.

Aux termes de cet arrêté, le ministre compétent détermine le montant de l'intervention du Fonds dans les prix journaliers de prise en charge des handicapés hébergés par les institutions d'accueil agréées.

En dérogation à ce principe, l'arrêté de l'Exécutif du 9 février 1987 a établi le principe de l'octroi aux établissements d'hébergement d'une subvention forfaitaire annuelle calculée sur une moyenne de présence de handicapés au sein des institutions durant une période de référence antérieure à l'année de l'attribution du subside.

Ce mode de détermination de l'enveloppe annuelle de la subvention provoque un écart entre le montant à octroyer sur la base du nombre de bénéficiaires effectivement accueillis et le montant de la subvention accordée aux institutions.

Ayant constaté que l'internat Saint-Lambert à Andenne avait bénéficié, pour les années 1987, 1988 et 1989, d'un excédent de subventions de plus de 19 millions de francs par rapport à ce qui était réellement dû, la Cour a attiré, sur ce point, l'attention du ministre chargé des Affaires sociales et de la Santé.

En outre, elle a relevé que l'arrêté de l'Exécutif du 9 février 1987, pris en exécution de l'arrêté royal n° 81 du 10 novembre 1967, devrait être remis sur le métier afin de le rendre conforme à l'esprit de l'arrêté royal qui prend uniquement en considération le prix de journée de la population réelle de handicapés durant la période pour laquelle l'intervention est accordée.

Secteur communautarisé « formation professionnelle » de l'Office national de l'emploi : financement et tutelle budgétaire

Dans le cadre des diverses missions qui lui étaient dévolues statutairement (1) jusqu'au 28 février 1989 (2), l'Office national de l'emploi a assumé, par le truchement d'un de ses secteurs autonomes (3), la gestion de la matière « formation professionnelle » qui relève normalement de la compétence de la Communauté française depuis de nombreuses années (4).

Les moyens financiers nécessaires à l'exécution de cette mission sont attribués au secteur autonome de l'ONem par les subventions prévues annuellement aux articles 41.01 (section 82 titre I) et 61.51 (section 82 titre II) (5) du budget de la Communauté française.

(1) Article 7, § 1, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs.

(2) L'arrêté royal du 28 février 1989 a fixé au 1^{er} mars 1989 la date de l'entrée en vigueur des articles 12, § 1^{er}, 13, § 1^{er} et 14 de la loi du 28 décembre 1984 portant suppression ou restructuration de certains organismes d'intérêt public, et notamment de l'ONem auquel ont succédé, pour les matières régionalisées et communautarisées, de nouveaux organismes et plus particulièrement l'Office régional et communautaire de la Formation et de l'Emploi (FOREM).

(3) On entend par secteurs autonomes au sein d'un organisme d'intérêt public, ceux dont la gestion sur les plans budgétaire, comptable et financier doit être opérée spécifiquement en fonction des moyens financiers affectés d'une manière distincte aux types de dépenses considérées. L'autonomie s'impose a fortiori lorsque des financements spécifiques sont alloués par des pouvoirs différents, comme c'était le cas par l'ONem dont les missions relevaient de la compétence de l'Etat (régimes nationaux du chômage, et, jusqu'au 31 décembre 1988, des programmes de remise au travail), des Régions (placement) et des Communautés (formation professionnelle).

(4) Article 4, 16^o de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

(5) Antérieurement et jusqu'à l'année 1983 comprise, il s'agissait des articles 42.01 et 62.01.

a) Etablissement tardif des budgets et exercice défectueux de la tutelle budgétaire

La manière selon laquelle le secteur « formation professionnelle » de l'ONEM pourra utiliser la subvention, se concrétise dans un budget qui doit reprendre, classées selon leur nature (1), toutes les dépenses à mettre en œuvre durant l'année budgétaire concernée (2) ainsi que les recettes attribuables au secteur.

Ce budget est soumis à diverses règles prescrites par la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public qui rangeait l'ONEM dans la catégorie B, puis à partir de 1986 (3) dans la catégorie D de ces organismes.

Outre l'obligation (4) de communiquer le budget du secteur « Formation professionnelle » de l'ONEM au Conseil de la Communauté française, en annexe à celui de la Communauté française, obligation à laquelle il n'a jamais été satisfait, la loi du 16 mars 1954 impose également aux organes de gestion, à savoir le comité de gestion de l'ONEM, et aux autorités ministérielles de tutelle du secteur concerné (5), respectivement d'établir et d'approuver les documents budgétaires dudit secteur, c'est-à-dire le projet initial ainsi que les ajustements du budget (6).

Il est évident que ces formalités substantielles, devant permettre la saine gestion d'un organisme et l'exercice effectif de la tutelle budgétaire, doivent être accomplies dans les délais et dans les formes prescrits par la loi du 16 mars 1954.

En ce qui concerne tout d'abord le projet de budget définitif, l'organe de gestion devait, auparavant, l'établir pour le 15 avril, au plus tard, de l'année qui précède l'année budgétaire concernée (7). Cette date a été reportée au 15 septembre à partir du budget pour l'année 1988, par la nouvelle réglementation applicable aux organismes de la catégorie D (8).

En méconnaissance de ces prescriptions, le comité de gestion de l'ONEM a toujours élaboré les projets de budget du secteur « Formation professionnelle » - Communauté française - dans le courant de l'année budgétaire concernée.

Aux observations que la Cour avait formulées à ce propos (9), le ministre-président de l'Exécutif de la Communauté française avait pourtant répondu en 1986 (10) qu'il serait satisfait, dans les plus brefs délais, aux obligations impératives en matière budgétaire. La Cour doit constater que cette déclaration n'a pas eu de suite concrète.

(1) Le classement et la numérotation des articles des budgets annuels sont fixés dans un schéma uniforme imposé par la Commission de normalisation de la comptabilité des organismes d'intérêt public de la sécurité sociale.

(2) Le principe de l'annualité et de l'universalité du budget est inscrit à l'article 2 de la loi du 16 mars 1954.

(3) Arrêté royal n° 431 du 5 août 1986 modifiant la loi du 16 mars 1954. A noter que le décret du Conseil régional wallon du 16 décembre 1988 n'a pas rangé le FOREM dans les organismes de la catégorie D, mais dans ceux de la catégorie B.

(4) Cette obligation est prescrite par l'article 3, § 2 de la loi du 16 mars 1954 puis par le § 3 de cette disposition après sa modification par l'arrêté royal n° 431 du 5 août 1986.

(5) Il s'agit du ministre qui a la formation professionnelle dans ses attributions (tutelle « matière ») ainsi que du ministre des Finances (tutelle aux plans financier et budgétaire).

(6) Article 3 § 2, puis article 3 § 3, après les modifications introduites par l'arrêté royal n° 431 du 5 août 1986, et article 5 de la loi du 16 mars 1954.

(7) Article 2 de l'arrêté royal du 24 février 1970 pris en exécution de l'article 3, § 4 de la loi du 16 mars 1954.

(8) Article 5 de l'arrêté royal du 5 août 1986 pris en exécution de l'arrêté n° 431, de la même date, applicable aux organismes de la catégorie D.

(9) Lettres des 10 juillet 1986, 9 mars 1987 et 24 février 1988.

(10) Réponse du 7 août 1986.

Les ajustements budgétaires sont élaborés en méconnaissance des prescriptions de l'article 5 de la loi du 16 mars 1954, selon lesquelles, avant toute mise à exécution, les transferts et dépassements de crédits limitatifs portés au budget des organismes doivent être autorisés par le ministre dont ils relèvent, de l'avis conforme de son collègue des Finances ou de son délégué. Les dépassements de crédits susceptibles d'entraîner une intervention financière supérieure à celle qui est prévue au budget de celui-ci, doivent être préalablement approuvés par le vote d'un crédit correspondant dans le budget de l'Etat ou de la Communauté.

Dans la pratique, les ajustements des budgets du secteur communautarisé de l'Office sont opérés sans surveillance des autorités de tutelle, avec la seule préoccupation d'adapter les crédits initiaux en fonction des dépenses déjà effectuées, le dernier ajustement ayant lieu dans le courant de l'année suivant celle de l'année budgétaire concernée, alors que le principe de l'annualité implique que cette formalité intervienne avant le 31 décembre de l'année de référence.

Ces différentes considérations avaient été portées à la connaissance des délégués des ministres communautaires des Finances et de la Formation professionnelle, à l'occasion d'une réunion tenue le 27 mai 1986 au sein des services de la Communauté française. A cette occasion, il a également été relevé que ces ministres n'approuvaient toujours pas les budgets ni les ajustements du secteur, malgré la promesse du ministre-président de l'Exécutif formulée en 1986.

b) Limitation et spécialité des crédits de subvention

Eu égard aux principes de l'annualité et de la spécialité budgétaire et au prescrit de l'article 3, 2^o de l'arrêté royal n^o 5 du 18 avril 1967 relatif au contrôle de l'octroi et de l'utilisation des subventions, celles-ci doivent être limitées aux besoins réels et annuels. Les quotités non utilisées au 31 décembre ne peuvent être constitutives de boni ou d'excédents reportés mais doivent faire l'objet d'une régularisation budgétaire, comptable et financière. Les crédits pour dépenses courantes ne peuvent être utilisés pour financer des dépenses en capital et investissement.

La Cour a dénoncé (1) l'inadéquation entre les crédits inscrits au budget du pouvoir subsidiant et les besoins réels de l'organisme bénéficiaire, la constitution d'importants excédents de subventions dans le chef de ce dernier ainsi que l'utilisation indifférenciée des crédits à charge du titre I et du titre II du budget du pouvoir subsidiant, sans distinction selon la nature des dépenses.

A partir de 1987, la Communauté française a évalué correctement les crédits destinés à couvrir les dépenses de fonctionnement de l'ONFm en matière de formation professionnelle et ceux pour investissement, ce qui a mis fin par la même occasion aux transferts de crédits d'un titre vers l'autre. En 1988, l'ONFm, secteur « Formation professionnelle », a procédé à la régularisation des excédents reportés.

c) Questions comptables et financières provoquées par le transfert en 1980, aux Communautés, d'activités de l'ONFm précédemment régionalisées

Les dernières mises au point développées par la Cour dans sa lettre du 18 décembre 1984 (2) n'ont jamais donné lieu à réponse de la part de la Communauté française.

(1) Lettres des 11 janvier 1983, 18 décembre 1984, 3 mai 1985 et 6 octobre 1987.

(2) Ces mises au point faisaient suite à la dépêche du 20 mai 1983 par laquelle le ministre-président de l'Exécutif communautaire transmettait les éléments de réponse fournis par l'ONFm à propos des remarques formulées par la Cour le 11 janvier 1983.

En l'occurrence, il s'agissait plus particulièrement :

- de la position ministérielle au sujet de la solution empirique trouvée par l'ONEm lors de la création, au 1^{er} janvier 1980, du nouveau secteur « Communauté française » qui s'est vu porter en compte le mali budgétaire existant au 31 décembre 1979 pour le secteur « Région wallonne »;
- de la répartition des immobilisations au bilan de l'ONEm à opérer en tenant compte de leur financement par des subventionnements spécifiques à charge des budgets de pouvoirs différents (Etat, Régions, Communautés);
- de l'absence de modalités pratiques destinées à régulariser la prise en charge abusive par le secteur « Communauté française » de dépenses de l'année 1980 incombant au secteur « Communauté germanophone ».

d) Activités inhérentes à la mission statutaire

Il existe un important et ancien contentieux relatif aux dépenses consenties depuis juin 1982 par le secteur « Communauté française » de l'ONEm en faveur du Centre de recherches des industries de fabrications métalliques (CRIF), avec la collaboration duquel l'ONEm a créé, en 1982, des centres spéciaux de formation professionnelle dont les charges sont réparties par conventions renouvelées annuellement.

S 799.279

D'une manière générale, la Communauté française n'a jamais donné suite ni aux observations de la lettre de la Cour du 7 août 1984 ni aux remarques, complémentaires et réactualisées, de la lettre du 16 mai 1986, qui traitaient principalement des questions suivantes :

- cumul d'interventions belges et européennes;
- acceptation de charges facturées au-delà ou en marge des dépenses admises par le comité de gestion, mal informé par les services du secteur de l'ONEm;
- enregistrement défectueux des achats de matériels didactiques constitutifs d'investissements patrimoniaux;
- application incorrecte des dispositions du code de la TVA.

2° Marchés publics

Délégations de compétences

A de nombreuses reprises, la Cour a fait observer que n'étaient pas respectées les dispositions prévues par l'arrêté de l'Exécutif du 10 juillet 1985 portant délégation de compétences aux fonctionnaires généraux et à certains autres agents des services de l'Exécutif.

S 944.129

J 018.263

S 999.796

J 089.536

J 260.890

Des marchés ont ainsi été conclus de gré à gré par des fonctionnaires qui ne remplissaient pas les conditions de grade prévues, en matière de passation et d'exécution des marchés publics, par l'article 7 de l'arrêté précité(1).

J 272.156

J 287.257

Des travaux supplémentaires ont été approuvés et des prorogations de délais ont été accordées par le secrétaire général, l'administrateur général ou l'inspecteur général sans que ces derniers soient habilités par le même arrêté(2).

(1) Lettres des 13 février 1986, 20 octobre 1986, 18 mai 1987, 25 mai 1987, 24 août 1988.

(2) Lettres des 13 octobre 1988 et 20 décembre 1988.

S 980.687
S 999.796
J 011.505
J 178.012
J 269.687

Dans plusieurs cas, une personne morale privée (asbl, établissement d'utilité publique, bureau d'études ...) s'est même substituée à l'administration pour conclure un marché au nom de la Communauté (1).

En réponse à la dernière lettre de la Cour, le ministre de l'Enseignement, de la Formation, des Sports, du Tourisme et des Relations internationales a fait savoir qu'il veillerait, à l'avenir, au respect des procédures réglementaires (2).

J 290.804

La Cour a enfin fait observer que la délégation de pouvoirs à des membres de cabinets ministériels était irrégulière (3).

Marchés de gré à gré

Aux termes des dispositions légales et réglementaires, un marché de gré à gré ne peut être passé qu'après la consultation de plusieurs entrepreneurs ou fournisseurs (loi du 14 juillet 1976, article 17, § 1^{er} et arrêté royal du 22 août 1977, article 49, § 2).

S 939.025
S 980.687
S 999.796
J 269.687
J 274.712
J 290.804
J 309.145
J 260.890

À de nombreuses reprises (4), la Cour a fait observer que la preuve du respect de ces dispositions n'avait pas été fournie.

La confiance qu'inspire la firme et le fait que les prix de chaque pièce de matériel aient été négociés afin d'obtenir le meilleur rapport qualité-prix, ne constituent pas des justifications réglementaires à l'absence de consultation d'autres entrepreneurs.

Il en est de même pour la qualité du travail exécuté par la firme sur un autre site.

J 089.536
S 944.129
J 178.012
J 260.890

Les dispositions précitées ne sont pas respectées lorsque les offres des firmes sont espacées dans le temps et présentent des divergences quant aux spécificités techniques qui rendent une comparaison objective malaisée (5), ou lorsque la décision de traiter de gré à gré n'est pas motivée par la référence à l'une des circonstances particulières prévues par l'article 17, § 2 de la loi du 14 juillet 1976 (6).

Engagement des dépenses

L'engagement doit être calculé en fonction du montant de la soumission approuvée, assortie de clauses de révisions indiciaires susceptibles de modifier ce montant en cours d'exécution du marché (7).

S 923.443
S 945.209

À l'occasion de l'examen des contrats conclus avec deux firmes et relatifs aux travaux d'aménagement des auberges de jeunesse de Champlon et de Namur, la Cour (8) a fait observer que les dépenses avaient été engagées prématurément, sur la base d'estimations établies par l'auteur des projets.

(1) Lettres des 2 juin 1986, 8 août 1986, 16 septembre 1986, 24 mars 1987, 18 mai 1987, 19 janvier 1988, 12 septembre 1988.

(2) Dépêche du 8 décembre 1988.

(3) Lettre du 14 décembre 1988.

(4) Lettres des 16 janvier 1986, 2 juin 1986, 8 août 1986, 18 mai 1987, 12 septembre 1988, 21 septembre 1988, 14 décembre 1988 et 10 janvier 1989.

(5) Lettre du 25 mai 1987.

(6) Lettres des 13 février 1986, 19 janvier 1988, 24 août 1988 et du 14 décembre 1988.

(7) Rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 31 mai 1966, portant règlement du contrôle de l'engagement des dépenses dans les services d'administration générale de l'Etat, article 2 (125^e Cahier d'observations, fasc. 1^{er}, pages 32 et suivantes).

(8) Lettres des 19 décembre 1985 et 29 janvier 1986.

Application d'amendes pour retard

J 272.156

A la suite des observations formulées par la Cour à propos de prolongations de délai accordées à l'occasion d'un marché de travaux par un fonctionnaire non habilité et de la non-application des amendes pour retard(1), le ministre a reconnu que le fonctionnaire en cause n'avait pas compétence et que le retard dans l'exécution des travaux était en partie imputable à l'entrepreneur(2).

La Cour a estimé, en l'espèce, que le montant maximum des amendes devait être maintenu.

Intérêt dus pour retard de paiement

S 325.702

La Cour a fait observer que la mauvaise gestion d'un dossier par l'administration, imputable à un manque d'organisation interne, ne pouvait en aucune façon justifier le retard enregistré dans les paiements.

Elle a prié le ministre-président de l'Exécutif et le ministre de l'Enseignement et de la Formation, du Sport, du Tourisme et des Relations internationales de prendre les mesures indispensables en vue d'éviter à l'avenir le retour de pareille situation qui engendre la débetion d'intérêts de retard au profit des entrepreneurs(3).

Octroi d'indemnités

J 341.615

A l'occasion de l'examen de l'indemnité transactionnelle accordée à une entreprise en raison de la prolongation des délais d'exécution des travaux de rénovation du Centre culturel « Le Botanique », la Cour, vu l'état déplorable du dossier élaboré par une administration peu habituée à apprécier les éléments constitutifs d'une indemnité, a dû exposer au département les notions de base indispensables à une estimation de ce type(4).

Préparation insuffisante des marchés

a) Restauration du Forum à Liège

J 364.953

J 267.455

Par ses lettres du 20 septembre 1988 et du 14 juin 1989, la Cour, partageant l'opinion exprimée par l'inspection des Finances dans ses notes du 3 juin 1988 et du 17 février 1989, a fait observer qu'au vu des nombreux décomptes introduits, l'entreprise n'avait pas été suffisamment détaillée par le cahier des charges. Le jeu normal de la concurrence a ainsi été faussé.

b) Restauration du Théâtre Varia

J 287.257

Le 20 décembre 1988, la Cour a fait observer que le coût total des travaux entrepris (lot 1) atteignait déjà 45 504 871 francs, non comprises les révisions de prix et la TVA.

La comparaison de ce montant avec celui du prix initial de l'adjudication, à savoir 31 827 466 francs, faisait craindre que l'entreprise n'eût été mal étudiée, sentiment que confortait l'existence d'importants décomptes et avenants ultérieurs.

Semblables anomalies paraissent de nature à porter préjudice aux principes légaux de concurrence et d'égalité des entrepreneurs.

(1) Lettre du 13 octobre 1988.

(2) Dépêche du 12 juin 1989.

(3) Lettre du 9 mars 1989.

(4) Lettre du 5 juin 1989.

3° Enseignement

Observations générales sur la complexité d'application des dispositions en vigueur

En ayant dorénavant dans ses attributions l'ensemble des matières relatives à l'enseignement, la Communauté française reprend le contentieux existant entre la Cour des comptes et l'ancien ministère de l'Education nationale.

Au fur et à mesure que des lois ou des arrêtés organiques ont organisé et rationalisé les différents degrés et réseaux de l'enseignement, des dispositions réglementaires devaient en permettre l'application. Or, il s'est avéré à de nombreuses reprises que ces règles n'ont jamais été élaborées, ou l'ont été après de longs délais et après de laborieuses et nombreuses interventions de la Cour.

En effet, celle-ci en a réclamé la publication par le biais de la correspondance normale, par l'insertion d'articles dans ses Cahiers d'observations et par des rappels incessants lors des réunions du groupe de contact entre ses fonctionnaires et ceux du département, qui avait été créé en vue de régler ces litiges.

Les résultats de tels contacts ont souvent été positifs, mais certaines matières sont restées à l'état d'ébauche et la prolifération des nouvelles dispositions légales a exigé de nouveaux règlements qui, à leur tour, ont tardé à voir le jour, de telle sorte qu'aujourd'hui encore certains arrêtés royaux d'application de la loi du 29 mai 1959 (Pacte scolaire), modifiée à de nombreuses reprises et notamment par la loi du 11 juillet 1973, ne sont pas encore publiés.

C'est ainsi qu'est toujours à l'état de projet l'arrêté royal délibéré en Conseil des ministres devant fixer d'une manière uniforme, pour tous les réseaux d'enseignement et pour tous les membres du personnel rémunérés ou subsidiés par l'Etat, les titres requis pour l'exercice des différentes fonctions ou, à défaut de titre requis, les titres jugés suffisants. Il en va également ainsi, par type d'enseignement libre, de l'équivalence de certains titres à caractère religieux ou idéologique avec les titres requis ou jugés suffisants. Les textes en projet sont appelés à exécuter l'article 12*bis*, § 2 du Pacte scolaire, inséré par l'article 4 de la loi du 11 juillet 1973.

Il en est de même :

a) de la détermination des modalités suivant lesquelles la pénurie de candidats porteurs de titres requis, de titres jugés suffisants ou de titres jugés équivalents doit être constatée (loi du 29 septembre 1959, article 12*bis*, § 2, alinéa 2);

b) de la fixation des dispositions statutaires pour tous les réseaux d'enseignement subventionné et pour tous les membres du personnel subsidié (loi du 29 septembre 1959, article 12*bis*, § 3);

c) des modalités de fixation des subventions-traitements des membres du personnel porteurs de titres équivalents ainsi que des membres du personnel d'un type d'établissement non organisé par l'Etat (loi du 29 septembre 1959, article 29, 2^e alinéa);

d) de la fixation de l'équivalence, au point de vue des subventions de fonctionnement, des degrés, cycles, sections et options organisés conformément aux lois du 7 juillet 1970 (structure de l'enseignement supérieur) et du 19 juillet 1971 (structure et organisation de l'enseignement secondaire) avec les sections d'enseignement moyen, technique ou artistique (loi du 29 septembre 1959, article 32, § 2, dernier alinéa).

Il est caractéristique à ce propos que l'arrêté du 27 avril 1982 exécutant l'article 24, § 3, alinéa 2 fixant certaines règles, à peine, pour un établissement,

de privation de ses droits à la subvention, a dû être considéré comme illégal, les conditions contraignantes fixées par la loi n'étant pas respectées.

La loi du 7 juillet 1970 relative à la structure générale de l'enseignement supérieur, telle qu'elle a été modifiée par celles du 6 juillet 1972 et du 18 février 1977, doit également encore être exécutée sur de nombreux points, par la publication d'arrêtés. Il s'agit notamment de la fixation des conditions de passage des étudiants d'un type d'enseignement à un autre (article 9, § 1^{er}), des titres de capacité et de l'expérience utile pour certaines fonctions enseignantes et des matières particulières pour l'exercice de certaines fonctions de chargé de cours (article 10).

Le manque de dispositions réglementaires oblige la Cour à intervenir.

J 235.269

Elle a notamment été amenée à dénoncer les carences dans l'application du statut administratif du personnel directeur et enseignant de l'Etat (arrêté royal du 22 mars 1969) aux membres du personnel de l'enseignement supérieur de type long, statut auquel ce personnel doit rester soumis jusqu'à la publication des nouvelles règles.

L'absence des arrêtés d'application des lois relatives à cet enseignement ont débouché sur la prise en considération ou non, suivant le rôle linguistique, de certains services accomplis dans l'industrie, lors de l'établissement de la carrière pécuniaire du personnel enseignant. Cette discrimination, qui dure depuis de nombreuses années, a été évoquée une fois de plus par la Cour dans sa lettre du 13 janvier 1988.

S 904.929

Enfin, il a été signalé que le maintien d'une disposition obsolète provoque des divergences dans l'application des échelles de traitements attribuées dans l'enseignement supérieur de type long, selon le régime linguistique des intéressés.

Dans d'autres domaines, l'absence de dispositions ou leur mauvaise application ont déterminé la Cour à présenter de nombreuses remarques dont les plus caractéristiques sont énumérées ci-après :

S 772.512

J 031. 959

J 047.910

a) L'arrêté royal n° 63 du 20 juillet 1982 modifiant les dispositions des statuts pécuniaires du personnel enseignant a supprimé la rétribution des fonctions accessoires dans l'enseignement.

Cependant, l'article 10, § 6, prévoit qu'il peut être temporairement dérogé à ce principe pour autant que les modalités à fixer par le Roi soient respectées. A de nombreuses reprises, la Cour a insisté pour que ces modalités soient déterminées sans retard.

S 609.583

S 828.840

b) Les situations abusives créées par le détachement à l'administration centrale de membres du personnel enseignant de l'Etat avec maintien de leur traitement d'activité, contrairement aux règles établies, ont été dénoncées. Ce point a été évoqué aux 139^e et 142^e Cahiers d'observations de la Cour.

S 965.625bis

c) Dans le cadre de la loi du 21 juin 1985 sur l'enseignement universitaire, il n'est plus possible de déterminer « l'emploi à prestations complètes » permettant d'appliquer les dispositions relatives aux cumuls, prévues à l'article 77 de la loi du 24 décembre 1976. Cette carence a fait l'objet de la lettre de la Cour du 13 janvier 1987.

J 264.908

d) L'entrée en vigueur de la loi du 21 juin 1985 a obligé la Cour(1) à dénoncer certaines lacunes au niveau légal ou réglementaire, notamment dans la fixation de l'ancienneté pécuniaire des membres du personnel enseignant et scientifique qui occupent ou ont occupé des fonctions à temps partiel.

(1) Lettre du 25 avril 1989.

T 930.138
S 875.973

c) L'absence de dispositions légales et réglementaires adéquates, en matière d'enseignement artistique supérieur, a pour conséquence que les titres requis pour occuper les emplois à l'Institut supérieur des arts du spectacle et techniques de diffusion (INSAS) font l'objet d'une réglementation paradoxale.

La Cour a exposé dans son 144^e Cahier d'observations (1) qu'à défaut de concrétisation des initiatives envisagées au § 2 de l'article 16 de la loi du 7 juillet 1970 relative à la structure générale de l'enseignement supérieur, qui devaient régler la structure, le classement et la réglementation en matière d'enseignement artistique supérieur, certaines dispositions réglementaires concernant cet enseignement sont restées d'application après l'entrée en vigueur de cette loi tandis que d'autres ont été prises en exécution de celle-ci. Cette situation a créé confusion et incohérence dans l'établissement des carrières administratives et pécuniaires des membres du personnel directeur et enseignant de l'INSAS. Les ministres concernés ont été invités à prendre les initiatives nécessaires au redressement des anomalies relevées.

D'autre part, la qualification de l'établissement en cause n'est précisée ni au regard de la loi du 14 mai 1955 sur l'enseignement artistique, ni de celle du 7 juillet 1970.

Il faut constater que les observations de la Cour n'ont reçu que des réponses partielles sur des cas particuliers, et qu'aucune modification significative n'est intervenue.

T 880.774

f) La fonction de maître spécial de seconde langue dans l'enseignement primaire doit être consacrée par un arrêté royal fixant, outre la reconnaissance officielle de la fonction, la spécificité de celle-ci et les normes de population donnant droit à un nombre d'emplois déterminé.

La Cour a signalé cette obligation dans sa lettre du 26 juillet 1976 et l'a rappelée à l'occasion des réunions du groupe de contact avec les fonctionnaires de l'Education nationale, sans succès jusqu'à ce jour.

S 737.977

g) L'enseignement artistique subventionné à horaire réduit est toujours soumis aux règles découlant du Protocole d'accord du 19 octobre 1973 concernant les mesures prises dans le cadre de la programmation sociale 1972-1973, modifié le 4 janvier 1974, vu l'absence persistante des arrêtés portant les échelles de traitements et déterminant la nature des cours. Cette lacune a été signalée par la Cour, notamment dans sa dépêche du 14 juin 1983, régulièrement rappelée.

J 002.832

h) L'article 170 de l'arrêté royal du 27 juillet 1979 portant statut du personnel technique des centres psycho-médico-sociaux de l'Etat stipule que c'est le Roi qui doit fixer les conditions auxquelles les intéressés obtiennent des congés. Il n'existe à ce jour aucun arrêté concrétisant une telle obligation. La Cour l'a fait remarquer, en ce qui concerne les CPMS subventionnés, dans sa lettre du 10 septembre 1986. Cette remarque vaudra pour les CPMS de l'Etat qui ont été transférés à la Communauté par la loi du 8 août 1988.

S 886.449bis

i) A la suite d'une demande d'avis du ministre, la Cour a fait observer que l'arrêté royal du 29 août 1966 fixant le statut du personnel administratif et ouvrier des établissements d'enseignement de l'Etat ne connaît que la qualité de membre du personnel nommé à titre définitif ou stagiaire et qu'à défaut d'un régime statutaire, les prestations des agents dits « temporaires » ressortissent à la loi sur le contrat de travail.

Devant l'intention du ministre d'appliquer à ces agents les règles statutaires générales relatives aux agents de l'Etat, la Cour a maintenu son point de vue en faisant observer notamment que, dans le cas particulier des « temporaires » attachés à des établissements d'enseignement, les conditions de recrutement imposées aux agents de l'Etat n'étaient pas respectées.

(1) Fasc. I^{er}, page 69.

Ces remarques ont fait l'objet d'un exposé au 145^e Cahier d'observations (page 264).

Approbation et publication des budgets des services de l'Etat à gestion séparée (établissements scolaires et centres PMS — loi du 31 juillet 1984 — arrêté royal n° 454 du 29 août 1986)

J 146.444bis
J 153.106
J 336.837

Les services à gestion séparée de l'enseignement de l'Etat, créés à partir du 1^{er} janvier 1985 par la loi de redressement du 31 juillet 1984, sont régis par des principes similaires à ceux de l'article 65 de la loi du 28 juin 1963 (1).

Il s'ensuit que les budgets de ces services, éventuellement groupés par niveau d'enseignement, doivent être inscrits dans un titre VI du budget, expressément créé pour accueillir ce type d'opérations, et que leur approbation doit intervenir par le vote d'un article spécifique à insérer dans le dispositif de la loi budgétaire.

Lors de l'examen du projet de loi contenant le budget de l'Education nationale, régime français, pour l'exercice 1988, la Cour a constaté que ces rubriques avaient été insérées dans le titre IV du budget (section particulière) qui ne concerne normalement que les services d'administration générale.

La Cour a critiqué cette solution, insatisfaisante sur le plan des principes, et a communiqué ses observations par une lettre adressée au président de la Chambre des représentants le 22 juin 1988. Cette remarque s'applique également aux centres psycho-médico-sociaux constitués en services à gestion séparée à partir du 1^{er} janvier 1987 par l'arrêté royal n° 454 du 29 août 1986.

Par sa lettre du 1^{er} août 1988, le ministre a pris acte des remarques de la Cour. Toutefois, étant donné que les travaux relatifs au budget 1988 arrivaient à leur terme et qu'il était difficile d'encore modifier la présentation des budgets des services de l'Etat à gestion séparée, le ministre s'est engagé à réexaminer le problème lors de l'élaboration du budget de 1989.

Aucune modification dans le sens proposé n'ayant été apportée au projet de décret contenant le budget de la Communauté française pour l'exercice 1989, la Cour a fait part de ses observations à la présidente du Conseil de la Communauté française (2). Le ministre a renouvelé sa promesse d'examiner la situation, par une lettre du 9 mars 1989.

Absence de critères en fonction desquels les dotations allouées aux services de l'Etat à gestion séparée doivent être calculées

J 048.749bis

Les services à gestion séparée de l'enseignement de l'Etat reçoivent annuellement une dotation globale destinée à couvrir les frais afférents au fonctionnement et à l'équipement de l'établissement.

Cette dotation consiste en un montant forfaitaire octroyé par école et en un montant, forfaitaire également, accordé par élève. Ces montants peuvent varier par niveau et par forme d'enseignement et doivent être fixés annuellement par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres (3).

En l'absence de ce dernier texte, l'arrêté royal n° 413 ne peut pas être pleinement exécuté (4).

(1) Modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'Etat.

(2) Lettre du 8 mars 1989.

(3) Arrêté royal n° 413 du 29 avril 1986, article 1^{er}.

(4) L'arrêté royal n° 413 est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1987, en vertu de son article 6.

Dès lors, les services à gestion séparée de l'enseignement de l'Etat ignorent le montant des dotations qui leur seront accordées au moment où ils doivent élaborer leurs prévisions budgétaires.

De plus, la Cour a fait observer qu'en l'absence d'arrêté d'exécution, il était pas possible de vérifier si les différents crédits destinés au fonctionnement et à l'équipement des établissements d'enseignement de l'Etat étaient bien accordés pour le niveau et le type d'enseignement concernés ce qui, dans les conditions actuelles, empêche de veiller à ce que ces crédits ne soient dépassés.

Faisant état de problèmes d'ordre technique, le ministre de l'Education nationale (F) a relevé que plus de 80 p.c. du budget sont affectés à des dépenses dont la nature est indépendante du nombre d'élèves, de la finalité des études et de leur niveau. De l'aveu du ministre, ce problème complexe a fait l'objet de plusieurs études approfondies par des directions générales concernées, sans qu'il soit possible de dégager une solution. Il a ajouté que le problème serait soumis aux instances de la Communauté française compétentes en la matière.

Détermination du nombre d'étudiants pris en considération pour le calcul des allocations de fonctionnement des institutions universitaires

S 808.626
S 808.626bis
J 078.790
J 112.239
J 151.368
J 158.036

Les allocations annuelles de fonctionnement accordées aux institutions universitaires pour couvrir l'ensemble de leurs dépenses d'enseignement sont calculées sur la base du nombre d'étudiants régulièrement inscrits dans chaque institution au 1^{er} février de l'année précédente et remplissant certaines conditions.

Un premier contrôle des statistiques des étudiants présentées par les commissaires et délégués du Gouvernement auprès de chaque institution francophone a été opéré par la Cour dans le courant de 1984 et a abouti à la correction de certaines d'entre elles, ce qui a entraîné la réduction d'allocations relatives à l'exercice 1984. La Cour a même été contrainte de refuser de viser certaines ordonnances de paiement émises au profit de l'Université libre de Bruxelles, à la suite d'interprétations erronées des conditions de prise en considération des étudiants mis à charge du budget de la Coopération au Développement. D'autres questions concernant notamment l'absence de liste des grades reconnus, la délivrance, par certaines institutions, de titres sans habilitation légale, l'utilisation discutable des possibilités de dérogation aux conditions d'accès et de durée des études et le calcul du nombre d'heures minimum à prendre en compte pour le financement ont été évoquées par la Cour dans une lettre du 16 octobre 1984 adressée au ministre de l'Education nationale, et restée sans réponse, en dépit de rappels.

Au cours d'un second cycle de contrôles, effectué en 1987 dans les institutions francophones, le problème du financement des programmes d'études organisés pour la première fois après le 30 septembre 1982 a été examiné par la Cour et exposé au ministre (1). En effet, l'article 48^{quater} de la loi du 27 juillet 1971 sur le financement et le contrôle des institutions universitaires, introduit par l'arrêté royal n° 81 du 31 juillet 1982, en vue de régler de façon transitoire les difficultés soulevées par l'absence des règles de programmation, a limité, jusqu'à nouvel ordre, le calcul des allocations de fonctionnement aux seuls enseignements subventionnés dans l'institution concernée avant le 30 septembre 1982. Il interdit le financement de programmes d'études nouveaux (2). Dans ses lettres, la Cour a attiré l'attention du ministre sur les conséquences dommageables des dispositions de l'article 48^{quater}. Ce dernier aboutit non seulement à entériner le caractère subventionnable des enseignements organisés dans le passé sans habilitation légale, mais aussi à limiter le financement des programmes

(1) Lettres du 6 mai 1987 (Université de l'Etat à Mons), du 16 juin 1987 (Université de l'Etat à Liège), du 2 décembre 1987 (Université libre de Bruxelles) et du 2 décembre 1987 (Université catholique de Louvain), rappelées régulièrement.

(2) 143^e Cahier d'observations, fascicule 1^{er}, p. 32.

nouveaux, de sorte que les établissements universitaires sont, de façon paradoxale, dissuadés de créer des enseignements nouveaux adaptés à l'évolution des connaissances scientifiques, tout en étant incités à maintenir des programmes ayant perdu leur attrait ou leur utilité, mais présentant l'avantage d'avoir été subventionnés avant le 30 septembre 1982, voire même à organiser des programmes nouveaux sous la forme d'options de programmes existants.

De plus, la Cour a fait part au ministre des divers cas où cette disposition a été transgressée.

Ce contrôle a aussi confirmé que les institutions universitaires ont considéré, en général, que les dispositions de l'article 6, § 3 de l'arrêté royal du 4 août 1972 (1), ainsi que celles de l'article 1^{er}, § 3 de l'arrêté royal du 10 août 1981 (2), qui limitent la prise en considération des étudiants inscrits à plusieurs reprises dans une même année d'études, s'appliquent aux seuls étudiants qui prennent une nouvelle inscription après un échec ou un abandon, alors que ces textes doivent s'appliquer chaque fois qu'un étudiant prend une nouvelle inscription dans une année d'études de même niveau.

Enfin, la Cour a rappelé (3) l'absence persistante, déjà évoquée ci-dessus, des arrêtés ministériels devant établir annuellement, par institution universitaire, la liste des grades reconnus, en vertu de l'article 4 de l'arrêté royal du 4 août 1972 (1). Son Collège a souligné (4) qu'en raison de cette carence, l'Etat s'est, en fait, privé d'un des moyens fondamentaux du contrôle de la politique universitaire, lequel constituerait la contrepartie de la liberté relative qu'ont les institutions universitaires d'organiser des enseignements et de la présomption que ces enseignements sont de niveau universitaire et peuvent, de ce fait, être financés.

Investissements immobiliers des institutions universitaires — Recettes provenant de l'aliénation d'immeubles acquis ou construits avec l'aide de l'Etat

J 002.806

A plusieurs reprises dans le passé (5), la Cour a attiré l'attention sur les anomalies et insuffisances de la réglementation relative aux investissements immobiliers des établissements universitaires. Elle a notamment souligné qu'il était illogique que les recettes provenant de l'aliénation d'immeubles acquis ou construits en application de la loi du 2 août 1960 (6), ou résultant de la cession de droits réels sur ces immeubles fussent conservées en totalité par les institutions universitaires libres, alors que l'Etat avait supporté l'essentiel du coût de ces investissements, du fait des modifications successives apportées à l'article 34 de la loi du 27 juillet 1971 (7).

Son Collège a fait remarquer qu'indépendamment des dispositions contenues dans la loi du 24 juillet 1969 (8), applicable à certains terrains de deux institutions, les possibilités et les conditions de désaffectation de ces biens devraient être définies par la loi.

(1) Fixant les règles pour la détermination du nombre d'étudiants dans les institutions universitaires.

(2) Fixant les critères de subvention de la formation universitaire en Belgique, à partir de l'année académique 1981-1982, pour les ressortissants de pays en voie de développement.

(3) 143^e Cahier d'observations, fascicule 1^{er}, p. 32.

(4) Lettre du 16 octobre 1984.

(5) Lettres du 24 septembre 1986, adressées aux ministres de l'Education nationale et des Finances, et du 29 mars 1989, adressée au ministre de l'Education et de la Recherche scientifique de la Communauté française.

(6) Relative à l'intervention de l'Etat dans le financement des universités libres.

(7) Sur le financement et le contrôle des institutions universitaires.

(8) Relative au financement de l'acquisition de terrains par l'Université libre de Bruxelles et par l'Université catholique de Louvain.

Cette situation est d'autant plus anormale que la plupart de ces établissements disposent de surfaces largement excédentaires par rapport aux normes physiques définies par les arrêtés royaux des 27 décembre 1974 et 14 mars 1975 et devraient dès lors être dotés des moyens juridiques nécessaires pour gérer au mieux leur patrimoine immobilier, en particulier par la voie de la désaffectation, pour les biens dont l'institution n'a plus l'usage, du transfert d'affectation (par exemple du secteur social au secteur académique), de l'aliénation ou de la cession de droits réels.

Ce dernier procédé juridique, particulièrement adéquat pour assurer l'aménagement des sites universitaires, pourrait utilement être étendu aux institutions universitaires publiques.

A l'initiative de la Cour des comptes, un premier groupe de travail, composé de représentants des ministères des Finances et de l'Education nationale (F), ainsi que de délégués de la Cour, a été chargé en 1983 de faire des propositions concrètes à propos de ces divers problèmes. Ses travaux, interrompus pendant plusieurs années, ont été repris, dans le courant de 1987, à la suite de la lettre de la Cour du 24 septembre 1986, mais n'ont pu aboutir à des propositions définitives avant que le Gouvernement précédent ne présente sa démission au Roi.

Du fait que les observations évoquées gardent tout leur intérêt et que leur importance pourrait encore être accrue si le régime de financement des constructions universitaires devait être réalisé, non plus au moyen d'emprunts dont les charges sont supportées par l'Etat, mais à l'aide de subventions accordées aux institutions elles-mêmes, comme le prévoit pour certaines institutions le décret contenant le budget de la Communauté française de l'année budgétaire 1989, la Cour a insisté auprès du ministre de l'Education et de la Recherche scientifique, dans sa lettre précitée du 29 mars 1989, pour que les dispositions légales et réglementaires soient adaptées et complétées pour répondre aux problèmes soulevés. Elle précisait, à cette occasion, qu'elle ne verrait pas d'obstacle à la participation de ses délégués à de nouvelles réunions de travail.

Aucune réponse n'est parvenue à la Cour à ce propos.

4^o Cabinets ministériels

S 267.497

La Cour, veillant au respect des dispositions de l'arrêté du 23 décembre 1981 de l'Exécutif déterminant la composition et le fonctionnement des cabinets, s'est opposée au paiement de certaines sommes réclamées par les employeurs d'origine des agents attachés à un cabinet ministériel (cotisations d'assurances-groupes, assurances-accidents du travail, double pécule de vacances, traitement dépassant la limite de remboursement imposée par les articles 9 et 14, 1^o de l'arrêté précité). Dix-neuf observations en ce sens ont été formulées par la Cour durant l'année 1988. Elles portent sur un montant total de 2 362 362 francs.

J 298.469

L'octroi, à une employée de cabinet enceinte, d'une indemnité forfaitaire égale à trois mois de rémunération, sur la base de l'article 40 de la loi du 16 mars 1971 sur le travail, manque de fondement légal, étant donné que la fin des fonctions n'avait pas pour cause l'état de grossesse de la bénéficiaire, mais était lié à la démission, à la même date, de l'Exécutif de la Communauté française, constitué en décembre 1985.

5^o Pensions

Pensions et rentes d'accidents du travail

L'article 12 de la loi du 8 août 1988, modifiant la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, a précisé qu'en matière de pensions, le personnel des Communautés et des Régions était soumis aux règles légales et statutaires applicables au personnel de l'Etat, sans toutefois désigner le budget, national, communautaire ou régional, appelé à supporter la charge desdites pensions.

S 891.476bis
S 890.274bis

C'est dès lors sur la base du *modus vivendi* décidé par le Conseil des ministres le 29 octobre 1982, et sur lequel la Cour avait provisoirement marqué son accord, que les pensions du personnel des Exécutifs continuent à être calculées par l'administration des pensions et à être liquidées par le Service central des dépenses fixes.

J 277.889

Bien que la Cour l'ait également critiqué — se référant notamment à un avis du Conseil d'Etat du 16 septembre 1982 —, un *modus vivendi* identique permet à l'autorité nationale de payer les rentes et les ordonnances relatives à la réparation des dommages résultant des accidents du travail survenus à des membres du personnel des Exécutifs.

Récemment encore, sur l'insistance du premier ministre, du ministre des Pensions et du ministre-président de l'Exécutif de la Communauté française, la Cour ne s'est engagée à prolonger la période transitoire durant laquelle elle viserait les ordonnances de paiement, qu'en raison de l'engagement formel des autorités concernées d'apporter une solution aux problèmes évoqués et aussi afin d'éviter un préjudice grave aux bénéficiaires concernés.

Remarque générale concernant les pensions de l'enseignement

Le délai d'attente pour l'obtention définitive de la pension d'enseignement doit, la plupart du temps, être imputé aux retards dans la transmission des dossiers complets à la Cour par le ministère de l'Éducation nationale. L'établissement des dossiers et leur transmission à l'administration des Pensions sont réalisés, pour l'enseignement de l'Etat (devenu l'enseignement de la Communauté), par la direction générale des personnels, des statuts et de l'organisation administrative. En ce qui concerne l'enseignement subventionné, les dossiers sont constitués par les services des six directions générales, responsables chacune d'un type d'enseignement (primaire, secondaire, supérieur, etc.).

Comme toutes les matières et les actes relatifs à l'enseignement sont dorénavant communautarisés, la création d'un service unique chargé de centraliser les dossiers en faciliterait incontestablement le transfert à l'administration des Pensions.

6° Associations sans but lucratif chargées de missions incombant aux services publics

L'asbl « Bibliothèque publique principale du Brabant wallon à Nivelles »

La réglementation relative au service public de la lecture permet à la Communauté de reconnaître et de créer des bibliothèques publiques, étant entendu que dans cette dernière hypothèse, les bibliothèques sont gérées et organisées par les services administratifs du département.

En ce qui concerne la bibliothèque de Nivelles, le département, au lieu d'en assurer la gestion par ses propres services administratifs, comme c'est le cas pour les autres bibliothèques de la Communauté, a préféré se décharger de ses obligations en la matière sur une association sans but lucratif créée spécialement à cet effet.

S 895.438

Par lettre du 1^{er} octobre 1985, la Cour a dénoncé cette situation et a invité l'Exécutif à mettre un terme à la gestion de cette bibliothèque par l'asbl « Bibliothèque publique principale du Brabant wallon à Nivelles », et à veiller à en faire assurer la gestion, à l'instar de ce qui a été fait pour les autres bibliothèques publiques de la Communauté, par les services administratifs du département.

Suite aux observations de la Cour, le ministre-président a fait savoir, par sa dépêche du 23 juillet 1986, qu'il prendrait toutes les mesures en vue de l'intégration de cette bibliothèque dans l'administration centrale du département, ce qui entraînerait, notamment, la dissolution de plein droit de l'asbl et la dévolution de ses actifs à la Communauté.

Malgré les rappels adressés par la Cour le 5 juin 1987 et le 10 juin 1988, cette question est restée en suspens.

L'asbl « Centre de lecture publique de la Communauté française »

J 034.164

Le décret du 28 février 1978 organisant le Service public de la lecture prévoit, en son article 3, la création d'un Centre de lecture publique de la Communauté française ayant pour mission de coordonner l'activité des bibliothèques publiques et de leur fournir des services sous différentes formes. Selon ce dernier article, l'organisation et le fonctionnement du Centre sont réglés par le ministre qui a la Culture française dans ses attributions.

Etant donné que par arrêté du 6 mars 1979, le ministre s'était borné à reconnaître à une asbl la qualité de Centre de lecture publique de la Communauté française plutôt que régler lui-même l'organisation et le fonctionnement du Centre, la Cour, par sa lettre du 25 novembre 1985, a fait observer que cette situation était en contradiction avec l'article 3 du décret.

Par sa dépêche du 1^{er} août 1986, le ministre a fait savoir que, suite aux observations de la Cour, son cabinet étudiait les modifications à apporter au décret du 28 février 1978 pour préciser le statut du Centre de lecture publique.

Selon l'Exécutif, ce projet devait être déposé à la fin de l'année 1986 ou au début de 1987 et suivi d'un arrêté précisant les missions du Centre.

Compte tenu des études envisagées et afin de ne pas entraver le bon fonctionnement de cet organisme, le visa des ordonnances émises au profit de ce dernier a été accordé.

Par sa lettre du 13 février 1987, la Cour a demandé au ministre-président de lui faire parvenir une copie du projet de décret annoncé et lui a signalé que l'attitude de son Collège à l'égard des liquidations encore à venir au profit de l'association précitée pourrait être revue si des objections se faisaient jour au sein du Conseil à l'égard de tout ou partie du projet.

Dans le courant du mois de juin 1987, de nouvelles liquidations ont été présentées au profit du Centre de lecture publique sans que les informations demandées soient fournies à la Cour.

Dès lors, après visa des liquidations transmises, la Cour a demandé au ministre-président, par lettre du 28 juillet 1987, de lui faire savoir, dans les plus brefs délais, si le projet de décret en cause avait déjà été déposé, et, dans la négative, de lui exposer les motifs qui s'opposeraient à ce dépôt.

Malgré un dernier rappel (1), aucune solution n'a, à ce jour, été apportée à cette affaire.

7^o Hôpitaux psychiatriques de Mons et de Tournai

Dans son 145^e Cahier, la Cour consacrait (2) un article aux hôpitaux psychiatriques de Mons et de Tournai, à propos desquels elle a été amenée, au cours de ces dernières années, à formuler de multiples observations.

Ces observations ne sont pas restées sans suite.

(1) Lettre du 10 juin 1988.

(2) 145^e Cahier d'observations, fascicule I^{er}bis, pages 45 à 55.

Aujourd'hui, en effet, grâce aux diverses mesures mises en œuvre par l'Exécutif et l'administration communautaires, la situation administrative de ces hôpitaux s'est nettement améliorée, particulièrement en ce qui concerne l'établissement de Mons, dont la gestion passée s'était révélée désastreuse pour le Trésor public.

Deux problèmes restent cependant en suspens :

- la création illégale par l'Exécutif de l'asbl : « Association pour l'aide à l'Hôpital psychiatrique Chêne-aux-Haies de Mons » ;
- le préfinancement des dépenses des hôpitaux et le remboursement des dettes qu'ils ont contractées vis-à-vis du Service central des dépenses fixes (SCDF).

Améliorations apportées à la situation dénoncée par la Cour

a) Statut juridique et administratif des hôpitaux.

S 883.586
J 97.494

La difficulté du contrôle des hôpitaux psychiatriques est accrue par leur statut juridique indéterminé, dû à l'absence de fondement légal au régime dérogatoire qui conditionne leur gestion comptable, financière et budgétaire.

À l'époque de la rédaction du 145^e Cahier, l'Exécutif n'avait pas répondu aux observations de la Cour à ce sujet.

Depuis lors, le ministre-président a informé la Cour que l'Exécutif l'avait chargé, lui et son collègue de la Santé, d'étudier une nouvelle formule de gestion et de fonctionnement des hôpitaux de la Communauté française « dans le respect des règles administratives ». Il précisait que, dans l'attente d'une éventuelle transformation de ces établissements en organismes « paracommunautaires », un projet de décret érigeant les hôpitaux en services à gestion séparée était en préparation(1).

Des précisions similaires ont été données par ailleurs par le ministre de la Santé lors d'une réponse à une question parlementaire(2).

Enfin, à l'occasion d'un avis (3) rendu à propos d'un avant-projet d'arrêté de l'Exécutif appelé à réformer le règlement de la comptabilité des deux hôpitaux, la Cour vient d'insister à nouveau pour qu'un décret détermine le statut juridique de ceux-ci.

b) Problèmes comptables de l'hôpital de Mons

J 97.494
J 162.882

Les investigations effectuées par la Cour ont permis de déterminer que le désordre et les négligences comptables étaient imputables à l'absence d'un cadre réglementaire spécifique aux besoins comptables des hôpitaux(4).

Suite à cette observation, le ministre de la Santé a constitué(5) un groupe de travail chargé de revoir l'arrêté ministériel du 16 novembre 1977, groupe auquel participaient des délégués de la Cour et qui a élaboré un avant-projet d'arrêté de l'Exécutif qui fit l'objet d'un avis de la Cour(6).

La situation comptable catastrophique de l'hôpital de Mons procédait également des graves carences des services administratifs locaux : négligences en matière de recouvrements et tenue imparfaite et lacunaire des livres comptables.

(1) Lettre transmise par dépêche du secrétaire général du 8 février 1989.

(2) Question parlementaire n° 60 du 13 janvier 1989.

(3) Lettre du 14 août 1989.

(4) Notamment, lettre du 14 juillet 1987.

(5) Dépêche ministérielle du 21 septembre 1988.

(6) Lettre du 14 août 1989.

A ce niveau, l'Exécutif a pris des mesures dont la Cour a déjà pu apprécier les effets bénéfiques. Il s'agit plus particulièrement, tant en ce qui concerne l'hôpital de Mons que celui de Tournai, de l'affectation de deux comptables qualifiés, d'une convention passée avec deux réviseurs d'entreprise et de l'extension à la comptabilité hospitalière de l'informatisation des hôpitaux.

Enfin, la Communauté a mis en place, auprès de son administration centrale, les structures propres à assurer une surveillance et un contrôle efficaces du fonctionnement des hôpitaux psychiatriques et particulièrement de l'activité des comptables.

Problèmes restés en suspens

- a) Création illégale par l'Exécutif de l'asbl « Association pour l'aide à l'hôpital psychiatrique Chêne-aux-Haies de Mons »

S 883.586

Dans son 145^e Cahier, la Cour avait exposé les motifs pour lesquels elle tenait pour illégaux la création et le fonctionnement de cette association, tout en soulignant que ses critiques étaient restées lettre morte.

En réponse à ces considérations, le ministre-président a évoqué⁽¹⁾ la réunion de concertation du 4 juin 1986, à l'issue de laquelle l'administration s'était engagée à fournir à la Cour un rapport justificatif de la constitution de cette asbl.

Ce rapport n'est jamais parvenu à la Cour.

La Cour ayant mis en doute l'objectivité des recrutements opérés par l'association, le ministre, tout en reconnaissant que certaines modifications étaient intervenues dans le classement des candidats établi à l'issue des concours, a allégué le caractère tout à fait exceptionnel de ces pratiques.

Le contentieux n'a donc guère évolué depuis un an, d'autant que, dans l'interval, l'Exécutif de la Communauté française a procédé à la création d'une nouvelle association dénommée « Association pour l'aide à l'hôpital psychiatrique de Tournai ».

- b) Le contentieux « financier » des hôpitaux

J 151.962

- b.1. Les prémices du problème

La gestion des hôpitaux psychiatriques de Mons et de Tournai a toujours été caractérisée par l'existence de graves difficultés financières.

Ces difficultés résultent d'une perception tardive des recettes, censées couvrir l'ensemble des dépenses. Les hôpitaux tirent, en effet, l'essentiel de leurs ressources du remboursement par les organismes assureurs des frais d'entretien des malades, mais ces paiements n'interviennent qu'avec un retard moyen de six mois.

Or, la liquidation des dépenses — constituées en grande partie par des rémunérations — ne peut, quant à elle, souffrir le moindre délai, ce qui a nécessité, dès l'origine, l'adoption de mesures propres à remédier à ce problème; le service central des dépenses fixes (SCDF) fut ainsi chargé, dès le 1^{er} janvier 1972, de payer les rémunérations du personnel des établissements qui dépendaient à l'époque du ministère national de la Santé publique (établissements de Rekem, Geel, Tournai et Mons).

(1) Dépêche du 8 février 1989.

Cette solution eut rapidement pour effet de faire naître dans le chef des quatre établissements une dette importante vis-à-vis du SCDF.

En effet, lorsque ce service est appelé à payer pour le compte d'un organisme, une convention est généralement conclue entre les parties en vue d'imposer à cet organisme l'obligation d'alimenter préalablement les comptes courants du SCDF. Or, à l'époque, aucune clause de ce genre n'avait été prévue, ce qui répondait tout à fait à la logique du système selon lequel le recours au SCDF permettait de pallier les insuffisances de trésorerie des hôpitaux psychiatriques.

Au fil des années, la dette des hôpitaux vis-à-vis du SCDF prit des proportions d'autant plus importantes que ceux-ci accusaient à peu près chaque année de substantiels déficits d'exploitation.

Comme aucun crédit n'était jamais voté pour couvrir ces déficits et que les hôpitaux ne procédaient au remboursement des avances consenties par le SCDF qu'après avoir désintéressé leurs autres créanciers, c'est en définitive ledit service qui en supportait la charge.

Malgré les observations répétées de la Cour, aucune mesure n'a jamais été prise pour mettre fin à cette situation malsaine.

En définitive, au 31 décembre 1982, à la veille du transfert des hôpitaux aux Communautés, leurs dettes vis-à-vis du SCDF avaient pris, compte tenu du volume (1) de leurs opérations annuelles, une ampleur considérable: 405 975 203 francs pour l'hôpital de Tournai et 194 769 128 francs pour celui de Mons.

b.2. Les effets du transfert, au 1^{er} janvier 1983, des hôpitaux aux Communautés

Ce transfert a eu pour conséquence de régler rapidement l'ancien problème de la couverture des déficits d'exploitation accumulés depuis de nombreuses années par les établissements de Rekem, Geel, Tournai et Mons. La question de savoir dans quelle mesure l'Etat national prendrait en charge ces déficits, a été tranchée par le Comité de concertation qui, le 17 janvier 1984, a décidé que les déficits antérieurs au 31 décembre 1982 seraient pris en charge par le budget national.

En exécution de cette décision, des crédits ont été inscrits au budget du ministère de la Santé publique et de la Famille jusqu'à concurrence de 280,8 millions de francs pour l'année budgétaire 1984 et de 18,1 millions de francs pour l'exercice 1985.

En ce qui concerne les hôpitaux de Mons et de Tournai, les crédits alloués portaient sur des montants respectifs de 137 821 707 francs et de 113 991 750 francs. Ces sommes furent immédiatement versées au SCDF par virement dans les écritures de la Trésorerie.

Ce versement a eu pour effet de diminuer de manière substantielle les dettes contractées par les hôpitaux vis-à-vis de ce service avant le 1^{er} janvier 1983.

Toutefois le procédé utilisé n'a eu pour conséquence que d'apporter une solution partielle et temporaire au problème de la dette de ces établissements à l'égard de la Trésorerie.

(1) L'ensemble des opérations de dépenses effectuées annuellement par le comptable de chacun des deux hôpitaux atteignait près de 300 millions de francs.

En effet, comme les autorités communautaires n'avaient pas apporté de remède aux problèmes financiers chroniques des hôpitaux, les nouveaux comptes ouverts en date du 1^{er} janvier 1983 auprès du SCDF n'ont pas tardé à accuser rapidement des déficits importants.

b.3. La réaction, en juillet 1987, du ministre national des Finances

En date du 23 juillet 1987, le ministre des Finances expédiait diverses correspondances qui témoignaient de sa volonté de mettre un terme rapide et définitif au problème des dettes des hôpitaux à l'égard du SCDF

Dans une première lettre, il informait le ministre national des Affaires sociales que les comptes ouverts dans les livres de la Trésorerie, au nom des hôpitaux de Tournai et de Mons, présentaient, pour la période se rattachant à la gestion de l'autorité nationale, des soldes négatifs s'élevant à 140 858 661 francs et 47 841 516 francs. Il réclamait le remboursement de ces avances, à ce ministre, compétent pour les charges du passé en la matière.

Ces montants représentent le montant total des dettes des deux hôpitaux au 31 décembre 1982 à l'égard du SCDF, déduction faite des remboursements par virement dans les écritures effectués suite à la décision du Comité de concertation du 17 janvier 1984 et des versements effectués, depuis lors, par les institutions, à leur propre initiative.

Dans une seconde lettre, il invitait le ministre-président de la Communauté française, d'une part à combler les déficits qu'accusaient les mêmes comptes relativement aux opérations afférentes à la période postérieure au 1^{er} janvier 1983 (89 418 706 francs pour Tournai et 96 294 966 francs pour Mons) et d'autre part, à faire prendre les mesures propres à assurer une alimentation préalable et suffisante des comptes ouverts pour le paiement des rétributions du personnel des hôpitaux psychiatriques de Tournai et de Mons.

Par sa dépêche du 29 juillet 1987, le ministre des Finances transmettait à la Cour copie des lettres mentionnées ci-avant, répondant ainsi aux observations formulées en 1983 (1), par lesquelles son Collège réclamait une prise de décision, en ce qui concerne « la répartition entre l'Etat et la Communauté française des charges grevant la gestion des établissements de Mons et de Tournai ».

Suite à ces correspondances, la Cour a entrepris de réexaminer l'ensemble du problème, ce qui lui a permis de dégager diverses conclusions qu'elle a portées à la connaissance du ministre des Finances (2).

L'attention de ce dernier a tout d'abord été attirée sur le fait qu'au vu des livres comptables des deux hôpitaux, les montants réclamés pour la période antérieure au 1^{er} janvier 1983, au ministre national des Affaires sociales pour l'hôpital de Tournai semblaient largement surestimés (de 38 millions de francs environ) et ceux relatifs à l'hôpital de Mons très légèrement sous-estimés. Le ministre des Finances était par conséquent invité à faire réexaminer cette question, en collaboration avec la direction des hôpitaux.

La Cour soulignait par ailleurs que les hôpitaux ne s'étaient guère souciés de mettre en application les décisions arrêtées par le Comité de concertation en date du 17 janvier 1984, en vertu desquelles il leur incombait d'affecter toutes les recettes perçues tardivement mais rattachées à la période antérieure au 1^{er} janvier 1983, au règlement des « dettes du passé ».

(1) Lettre du 25 juillet 1983.

(2) Lettre du 29 juin 1988.

En effet, en s'appuyant notamment sur le bilan de l'hôpital de Mons arrêté au 31 décembre 1982, la Cour a pu démontrer que si l'hôpital avait rigoureusement respecté ce prescrit plutôt que de rembourser de manière systématique et prioritaire, les dettes nées après le 1^{er} janvier 1983, il aurait été en mesure de rembourser toutes les sommes dont il était redevable vis-à-vis du SCDF du chef des avances que celui-ci lui avait consenties pour la période du 1^{er} janvier 1972 au 31 décembre 1982.

Son Collège en a dès lors conclu que le remboursement des 47 millions de francs réclamés au ministre national de la Santé publique devrait être pris en charge par la Communauté française.

La même constatation valait d'ailleurs également pour l'hôpital de Tournai, mais seulement dans une mesure limitée, le contrôle comptable ayant révélé que cet hôpital n'était pas à même de rembourser toutes les dettes contractées à l'égard du SCDF avant le transfert effectif des hôpitaux aux Communautés, au moyen des seules recettes qu'il devait affecter à ce remboursement.

Dès lors, il convenait que la charge des dettes encore dues par l'hôpital de Tournai pour cette période fût répartie entre le budget national et le budget communautaire, selon une clé à déterminer de manière exacte par les administrations concernées.

En réponse à ces observations, le ministre des Finances, par sa dépêche du 29 août 1988, a informé la Cour que ses services avaient pris contact avec la direction des deux hôpitaux afin de réexaminer le montant et la ventilation de leur dette envers le Trésor public.

Près d'un an après, la situation n'avait pas évolué.

b.4. Les suggestions de la Cour

Ce réexamen a également amené la Cour à adresser une série de remarques au ministre-président de la Communauté française(1).

Tout en l'invitant d'abord à lui faire connaître les mesures qu'il envisageait de prendre afin d'alimenter suffisamment et préalablement les comptes ouverts auprès du SCDF, suite aux mises au point formulées à ce sujet par le ministre des Finances, la Cour a émis l'opinion que l'octroi aux hôpitaux d'un fonds de roulement attribué sous la forme d'avances récupérables reprises au titre II du budget, pourrait constituer le moyen réglementaire le moins onéreux pour résoudre le problème posé.

Son Collège a prié en outre le ministre communautaire de faire examiner si, pour éviter de nouvelles utilisations abusives des avances allouées par le SCDF, il ne s'indiquait pas de doter les hôpitaux de moyens leur permettant d'assumer eux-mêmes la rétribution de leur personnel.

Cette correspondance n'a suscité à ce jour aucune réaction de la part de l'Exécutif de la Communauté.

8° Fonds spécial d'assistance (FSA)

Disparité des critères de détermination des compétences à l'égard des indigents susceptibles d'être pris en charge par le FSA

Créé par la loi du 27 juin 1956, le FSA a pour mission de prendre en charge les frais d'entretien et de traitement des indigents malades mentaux placés dans les hôpitaux psychiatriques ou séquestrés à domicile, et des indigents tuberculeux ou cancéreux.

(1) Lettre du 29 juin 1988.

La loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 a rangé la politique de l'aide sociale dans les matières personnalisables (au sens de l'article 59bis, § 2bis de la Constitution), de sorte que les missions du Fonds spécial d'Assistance sont exercées à présent par les autorités communautaires. Les institutions situées sur le territoire de Bruxelles-Capitale relevaient de la compétence de l'Etat (responsabilité conjointe des deux ministres des Réformes institutionnelles), jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

Jusqu'en 1986, il y avait unanimité quant au critère de détermination de la Communauté concernée par l'intervention du FSA, à savoir le territoire où se trouve implantée l'institution d'hébergement du malade indigent.

Par une circulaire du 4 novembre 1986, la Communauté flamande a, sans concertation, modifié ses critères d'intervention pour les indigents susceptibles d'émerger au FSA: ils doivent être domiciliés dans la Région flamande (quel que soit le lieu d'hospitalisation) pour bénéficier de l'intervention de la Communauté flamande dans le cadre du FSA.

Par une circulaire du 19 août 1987, prise avec effet rétroactif au 4 novembre 1986, la Communauté française a pris une décision analogue.

La Communauté germanophone (créée le 31 décembre 1983) devrait adopter la même attitude, à la demande de la Communauté française.

Pour l'administration chargée du secteur bilingue, le critère est par contre demeuré la localisation de l'établissement de soins.

La Cour a dès lors constaté que cette disparité des critères d'intervention dans le cadre du FSA (Communautés flamande, française et probablement germanophone, d'une part, région de Bruxelles-Capitale, de l'autre) créait une situation paradoxale. En effet, alors qu'aucun pouvoir ne se reconnaît compétent pour certains indigents (Bruxellois traités en Wallonie ou en Flandre) et que de nombreux dossiers restent ainsi bloqués, pour d'autres, plusieurs autorités sont susceptibles de prendre en charge leurs frais d'entretien et de soin (Flamands et Wallons placés à Bruxelles).

La loi spéciale du 12 janvier 1989, créant les institutions de la Région de Bruxelles-Capitale, en transférant les matières relatives à l'aide aux personnes au Collège réuni du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, n'a en rien modifié la situation décrite ci-dessus.

La Cour a demandé une concertation des ministres concernés (Région de Bruxelles-Capitale, ministres communautaires), afin de remédier à une situation discriminatoire et préjudiciable à certains indigents et aux établissements qui les accueillent.

9° Organismes d'intérêt public

Office de la naissance et de l'enfance (ONE)

J 276.697

Créé par le décret du 30 mars 1983, l'Office de la naissance et de l'enfance ne fonctionne que depuis le 1^{er} février 1987, après dissolution de l'Œuvre nationale de l'enfance.

Ce décret prévoit que l'Office est soumis à la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public et le range parmi les organismes de la catégorie B.

Les premiers travaux de vérification des comptes, entrepris par la Cour au sein de l'organisme, ont rapidement permis de déceler les très nombreux manquements aux dispositions essentielles de la loi du 16 mars 1954 et de son arrêté royal d'application du 7 avril suivant, à savoir :

- l'absence totale de statut et de cadre du personnel;
- l'inexistence d'un budget dans les formes prescrites par le ministre de tutelle et par le ministre des Finances (en l'occurrence, le ministre-président de l'Exécutif);
- la non-publication du budget en annexe au projet de budget de la Communauté française;
- l'absence de certaines recettes et de certaines dépenses dans le budget élaboré par l'ONE sous sa seule responsabilité;
- l'absence de rapport annuel d'activité qui doit être déposé sur le bureau du Conseil;
- l'absence de dispositions concernant le mode d'affectation des bénéficiaires;
- l'absence de règlement financier et de plan comptable;
- la méconnaissance totale des règles relatives à l'approbation des comptes et à leur transmission tant au ministre dont l'organisme relève, qu'au ministre ayant les Finances dans ses attributions, et enfin à la Cour des comptes, au plus tard le 31 mai de l'année qui suit celle de la gestion;
- l'absence de compte des variations du patrimoine.

Il apparaît donc que de profondes modifications et améliorations sont indispensables. Dans ce but, des contacts suivis ont été instaurés entre les délégués de la Cour, l'organisme lui-même et l'administration concernée, en vue de faire mieux connaître aux responsables de l'Office les dispositions légales et réglementaires à appliquer dans la gestion comptable et administrative.

Radio-télévision belge de la Communauté française (RTBF)

J 233.470

Le contrôle exercé par la Cour à l'occasion de détournements de fonds par le titulaire de la caisse centrale de la RTBF a permis de constater que ces manœuvres avaient été facilitées par le trop grand espacement et l'inefficacité des vérifications opérées par les responsables des services financiers de la RTBF, qui n'effectuaient pas de vérification précise et complète des pièces comptables présentées par le titulaire de la caisse.

Les pratiques frauduleuses ont été facilitées par l'inexistence d'un règlement financier et comptable déterminant de manière précise l'ensemble des modalités de fonctionnement de la caisse centrale: montant maximum de l'encaisse, type d'opérations pouvant être effectuées par le biais de cette caisse, procédures d'alimentation, fonctionnaires habilités à l'utiliser, délégations éventuelles.

La Cour a demandé qu'un règlement financier prévoyant la nature et la fréquence des opérations de contrôle et désignant les agents chargés de les effectuer soit rédigé afin de pouvoir, le cas échéant, déterminer les responsabilités en cette matière.

La Cour a également relevé que le règlement d'administration prévu par l'article 10 du décret du 12 décembre 1977, portant statut de la Radio-Télévision belge de la Communauté française, n'a toujours pas été élaboré.

Elle estime que la référence systématique et implicite aux règlements d'administration et de procédure de l'Institut des émissions françaises, approuvés par le conseil d'administration en sa séance du 20 juin 1977, ne peut combler cette lacune car cet organisme a été explicitement supprimé par l'article 31 du décret du 12 décembre 1977.

La Cour a insisté, en particulier, pour que les références au titre de « directeur général » soient immédiatement supprimées puisque ce grade n'existe plus au sein de la RTBF.

Par ailleurs, la Cour a également précisé que la souscription d'une police d'assurance, destinée à couvrir les dommages survenus lors du transport ou du séjour de fonds dans les locaux de l'organisme, ne peut aboutir à exonérer les agents de leur responsabilité civile, administrative ou comptable.

Les dispositions prises à titre onéreux en vue de faire couvrir à l'avance certains risques ne pourraient avoir pour effet de démanteler le système de garanties particulières que le droit public a mis en place en vue d'assurer la parfaite intégrité des comptables, ni de favoriser un relâchement du contrôle à l'égard de ceux qui ont la responsabilité de la gestion et du maniement des fonds de l'organisme.

J 367.126

Plus récemment, il a été procédé à un examen sur place des conditions de la conclusion et de l'exécution d'un contrat d'études, relatif à la télévision à péage, passé entre la RTBF et une société privée.

A ce sujet, il a été constaté que cette convention d'études, pour laquelle des factures d'un montant de 4 999 888 francs ont d'ores et déjà été liquidées, avait été conclue directement entre l'administrateur général de l'organisme et la société sans qu'aucun document n'ait été rédigé ni signé.

La Cour a dénoncé cette situation au ministre-président qui a dans ses attributions la tutelle de l'organisme (1).

Elle a relevé que cette absence d'écrit ne permettait pas de déterminer avec certitude les éléments essentiels du contrat : date de conclusion, durée d'exécution, nature exacte de la mission du cocontractant de la RTBF, conditions financières tant pour les prestations que pour les frais annexes, nécessité de produire un rapport final ou des évaluations périodiques, pénalités éventuelles en cas de dépassement des délais, périodicité des paiements, preuve de la réalisation effective de la tâche assignée.

En outre, elle a fait observer qu'une telle pratique mettait les organes de la RTBF et le ministre de tutelle dans l'impossibilité d'exercer leurs pouvoirs de gestion et de contrôle.

Commissariat général aux relations internationales (CGRI)

Le CGRI a été créé par le décret du 1^{er} juillet 1982. Sa mise en place a démarré très lentement et sans grand souci de la réglementation organique des organismes d'intérêt public de catégorie A, instaurée par la loi du 16 mars 1954, à laquelle il est cependant soumis en vertu de l'article 1^{er} du décret.

Jusqu'à présent, la Cour n'a pu entrer en possession que des comptes afférents aux trois premières années d'activité du Commissariat (années 1983, 1984 et 1985), comptes qui ont été dressés en méconnaissance des dispositions qui les régissent.

(1) Lettre du 25 juillet 1989.

Ces comptes sont en outre incomplets, puisque le compte de gestion, le compte des variations du patrimoine et la balance des comptes n'ont pas été établis. De ce fait, le réviseur d'entreprise contrôlant l'organisme s'est trouvé à trois reprises dans l'impossibilité de les approuver, « compte tenu de leur non-conformité aux dispositions légales ».

Dans ces conditions, ce sont les services de la Cour qui sont contraints, avec toutes les difficultés inhérentes à un tel travail, soit de redresser lesdits comptes, soit de se substituer à l'organisme défaillant pour les établir à sa place, alors que la comptabilité est tenue d'une manière peu fiable, à défaut d'un contrôle interne efficace, comme l'illustre le détournement récent d'une somme de 11 250 000 francs au détriment du Commissariat, opéré, il est vrai, dans des circonstances exceptionnelles qui n'ont pas permis à la Cour d'exercer, en l'espèce, sa mission juridictionnelle.

Malgré la collaboration apportée par les services de la Cour en vue de remédier aux nombreuses incertitudes et erreurs relatives à la tenue des documents financiers de l'organisme, il n'a pas encore été possible d'aboutir au redressement d'une organisation comptable déficiente.

A ce propos, il est significatif qu'à ce jour la Cour n'ait pas encore reçu de réponse à la lettre circonstanciée adressée le 25 mai 1988 au ministre communautaire exerçant la tutelle sur le Commissariat, lettre dont une copie avait été envoyée par même courrier au ministre-président. Par ailleurs, aucun compte postérieur à 1985 n'est parvenu à la Cour.

*
* *

Adopté le 16 août 1989, en Assemblée générale de la Cour des comptes, présidée par Monsieur J. Van de Velde, Premier Président, sur la proposition de la Chambre française :

Le Président :	R. Leclercq;
Les Conseillers :	R. Defossé, W. Dumazy, J. Thirion, R. Camus;
Le Greffier en chef :	L. Randoux.