



CONSEIL DE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE

Session 1989-1990

18 AVRIL 1990

COUR DES COMPTES

OBSERVATIONS ET DOCUMENTS SOUMIS
AU CONSEIL
DE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE
(FASCICULE 1^{er}) (1)

RAPPORT

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

(1) Voir Doc. Conseil 91 (1989-1990) n° 1.

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre commission des Finances, des Affaires générales et du Règlement a examiné au cours de sa réunion du 18 avril 1990, le rapport de la sous-commission, réunie les 6 et 20 février 1990, relatif au premier fascicule des observations de la Cour des Comptes (1).

1. Comptabilité générale

Un commissaire souhaite au préalable poser quelques questions d'ordre général. Il se demande si la procédure suivie au niveau national en matière d'ajustement des dépenses s'applique de la même manière à la Communauté, compte tenu de leur mode de financement spécifique.

La Cour des Comptes confirme que la procédure prévue à l'article 24 de la loi de 1963 sur la comptabilité de l'Etat s'applique à la Communauté, permettant à l'Exécutif de dépasser le crédit prévu ou même de créer un nouvel article budgétaire dans des cas d'urgence amenés par des circonstances exceptionnelles et imprévisibles.

La Cour poursuit en précisant que dans ce cas ses observations concernent uniquement le caractère urgent ou imprévisible des dépenses, sans porter de jugement sur le fond.

Actuellement, le rôle de la Cour des Comptes se borne à faire part de ses observations au pouvoir législatif concerné, sans pouvoir s'opposer à la dépense. La nouvelle loi du 28 juin 1989 sur la comptabilité de l'Etat, à laquelle la Communauté française a estimé ne pas être soumise cette année, permettra à la Cour de refuser son visa si le motif de la dépense n'a pas le caractère urgent et imprévisible requis.

Dans ce cas, la procédure classique — article 14 — plus contraignante sera appliquée: c'est-à-dire accord de visa avec réserve après deux délibérations de l'Exécutif.

(1) Ont participé aux travaux de la Commission:

MM. F. Antoine (Président), Beaufays, Mme Cahay-André, MM. Donnay, Hazette, S. Moureaux, Vancrombruggen, Santkin et Daras (Rapporteur).

Ont assisté aux travaux de la Commission:

M. Féaux, ministre-président de l'Exécutif de la Communauté française;

M. Pirard, directeur de cabinet adjoint du ministre-président;

M. Vanleemputten, membre du cabinet du ministre-président;

M. Alberty, membre du cabinet du ministre Grafé;

MM. Lombet et Latour, auditeurs à la Cour des Comptes.

La Cour des Comptes précise que l'usage modéré de l'article 24 répond à des nécessités de gestion. Les budgets-programmes par objectifs prévus par la loi de juin 1989 laisseront à l'Exécutif plus de souplesse dans sa gestion, et par là même réduiront le recours à l'article 24.

Le même commissaire poursuit sa série de questions préalables en interrogeant la Cour des Comptes sur le contrôle des aides de la Communauté à des ASBL dont l'objet comporte un aspect commercial, par exemple, la vente de spots publicitaires dans le cadre d'une ASBL réalisant des films vidéo.

La Cour des Comptes reconnaît que la loi spéciale de réformes institutionnelles a fixé des compétences et des types de moyens spécifiques à la Région wallonne et à la Communauté française.

La Région gère les interventions économiques dont la finalité est d'accroître le patrimoine industriel, notamment par les aides à l'expansion tandis que la Communauté développe la politique culturelle. Toutes les dépenses sont soumises au visa préalable de la Cour des Comptes. Cependant, la Cour se trouve face à la difficulté d'apprécier le caractère prépondérant des activités commerciales exercées occasionnellement par des ASBL.

Le même intervenant souligne la difficulté de contrôle des aides aux ASBL puisque leur bilan n'est pas transmis à la Cour des Comptes.

En outre, la Cour insiste sur le problème fondamental du statut d'ASBL quand ces institutions gèrent des activités relevant du domaine public.

Suite à l'intervention d'un commissaire, à propos des justifications fournies par l'Exécutif dans le cadre de l'urgence, la Cour précise que certaines formules répétitives ne peuvent être considérées comme une justification suffisante.

Un dossier général reprenant toutes les lacunes relevées à propos de l'application de l'article 24 a été transmis à la Communauté française. Elle rappelle toutefois les limites de son action dans le cadre de l'ancienne législation, et la nécessité de tenir compte des contraintes inhérentes à la gestion.

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

Le commissaire s'interroge sur la suite réservée par la Cour à la délibération n° 137 du 24 avril 1989 relative à la subvention à l'ASBL « Centre de rayonnement de la Culture française » insuffisamment motivée.

La Cour répond que dans les limites de l'ancienne loi elle a transmis ses observations au Conseil. La Cour des Comptes précise qu'afin de préserver l'équilibre général du budget, tout dépassement des plafonds (20 à 200 millions selon l'article budgétaire) doit obligatoirement être compensé sur d'autres articles budgétaires. Cependant, la garantie du maintien de l'équilibre global existe au détriment du principe de la spécialité.

3. Budget: problèmes particuliers

Un commissaire souhaite des informations sur la nature du différend opposant la Cour à l'Exécutif en ce qui concerne les subventions dans les frais de fonctionnement des tournées « Art et Vie ».

La Cour attire l'attention de la commission sur les différences entre les notions de subventions et de marchés. La subvention est imputée aux articles de la classe 30 tandis que l'exécution d'un marché public est imputée aux articles de la classe 12 qui permettent la liquidation par avances de fonds. D'autre part, les délégations de compétences sont plus importantes dans le cadre d'un marché public. La Cour rappelle que la subvention constitue une intervention unilatérale des pouvoirs publics aux fins d'intérêt général, tandis que le marché public est un contrat entre deux parties. La Cour relève que la Communauté française éprouve quelques difficultés à opérer la distinction entre ces deux concepts.

La Cour revient au cas précis des tournées « Art et Vie » où l'intervention de l'Exécutif a un caractère de subvention bien qu'elle soit imputée à l'article 12. Ce fait s'explique par la possibilité de paiement plus rapide. La Cour a rencontré les fonctionnaires concernés afin de déterminer une procédure satisfaisante.

4. Exposé de la Cour conformément à l'article 14 de la loi organique du 29 octobre 1946

Un membre s'inquiète de l'évolution du dossier des « Chemins de fer à vapeur des trois vallées ».

La Cour a, dans ce cas, été obligée par délibération de l'Exécutif à viser la dépense avec réserve. L'Exécutif a donc pris ses responsabilités dans ce dossier.

5. Subventions d'équipement touristique

Le ministre ayant le Tourisme dans ses attributions a montré à la Cour des Comptes sa volonté de respecter davantage la législation

dans le domaine touristique. La réglementation en matière touristique nécessite des aménagements afin de laisser au ministre plus de souplesse dans sa gestion.

Un débat s'engage sur la problématique du subventionnement de certaines activités commerciales sur les lieux touristiques (exemple: buvette). La Cour constate le manque de précision dans la réglementation à cet égard et estime qu'il faut éviter de subventionner des activités purement commerciales sans lien direct avec l'objectif touristique, culturel ou sportif.

Le représentant du ministre informe la Commission qu'un projet de réglementation relative aux investissements touristiques sera déposé prochainement.

6. Enseignement — Mise en place du nouveau mode de gestion financière et comptable des services à gestion séparée de l'Etat

Un membre questionne la Cour à propos des difficultés de la mise en place des services de l'Etat à gestion séparée et s'interroge sur la nécessité éventuelle d'une formation complémentaire du personnel concerné par la gestion de ces services.

La Cour constate que, budgétairement, ces services devraient être repris sous un titre spécifique. Actuellement, pour des raisons d'ordre pratique, ils figurent au Titre IV, Section particulière du budget. La Cour a informé les gestionnaires des modalités pratiques relatives à la tenue des documents comptables. De plus, la mise en œuvre de l'arrêté royal n° 413 présente des difficultés dans la mesure où chaque chef d'établissement ignore, en début d'année, ce que l'Exécutif lui allouera.

La Cour confirme que les documents comptables de ces services sont soumis à son contrôle.

Un membre s'interroge sur la nature des liens entre le personnel de ces services et la sécurité sociale.

Le représentant du ministre de l'Enseignement précise qu'il existe deux catégories de personnel: statutaire et contractuel. Il souligne la difficulté d'établir le montant de la dotation pour les établissements recourant exclusivement aux services soit d'agents statutaires soit d'agents contractuels.

Un membre s'interroge sur le sort des investissements réalisés par l'Université de Liège dans l'hypothèse d'un changement de statut de cette dernière.

La Cour s'engage à fournir à la Commission une réponse écrite à ce sujet (en annexe au rapport).

7. Gestion de certains services publics par des associations sans but lucratif se substituant à l'administration

Ce même membre interroge la Cour sur le risque de dérive de certaines ASBL qui se substituent à l'Etat pour effectuer des missions publiques notamment l'OPT. La Cour reconnaît qu'il s'agit là d'un débat difficile, mais qu'elle a refusé, après une période de conciliation, son visa pour l'ordonnance de paiement des subsides pour les frais de fonctionnement de l'OPT.

Le représentant du ministre confirme qu'un projet de décret redéfinissant les missions confiées à l'OPT sera bientôt déposé. Il rassure la Commission sur la volonté du ministre de régulariser la situation de l'Office sans recourir à l'article 14. D'autre part, il n'existe aucun problème de liquidité pour que l'Office puisse faire face à ses obligations.

8. Fonds de soins médico-pédagogiques pour handicapés (Fonds H)

Un membre demande à la Cour d'expliquer comment sur une période de trois ans un excédent de 19 millions a pu être versé à l'Institut Saint-Lambert à Andenne.

La Cour répond que la réglementation relative au subventionnement des handicapés présente des imperfections dues notamment, à la difficulté de prévoir le nombre de personnes à héberger, car les subsides sont calculés sur base de la période antérieure. Si une institution s'est vue allouer trop de crédits alors qu'elle était en déclin, la réglementation ne prévoit pas de récupération des sommes allouées en excédent.

Le représentant du ministre signale que chaque mode d'attribution des subsides présente des avantages et des inconvénients. Dans le cas présent du prix prévisionnel on ne peut effectivement récupérer les montants excédentaires versés. D'autre part, bien que la période de référence — entre juillet 1988 à juin 1989 pour les subsides 1990 — soit la plus proche de la réalité, il subsiste un risque d'écart par rapport à la situation réelle. Cependant, dans le cadre de l'attribution provisoire, les institutions se verraient contraintes d'adapter le nombre de leur personnel en fonction de l'évolution de la situation.

9. Secteur communautarisé — Formation professionnelle de l'Office de l'Emploi: financement et tutelle budgétaire

Suite à une intervention d'un membre sur la gestion du Forem, la Cour fait remarquer que cet organisme met le législateur devant un fait accompli car il transmet ses prévisions budgétaires après que la Communauté et la Région aient adopté leur budget.

La Cour s'est réunie à deux reprises avec des fonctionnaires du Forem afin de collaborer à la mise au point des procédures et d'une structure budgétaire et comptable conformes à la législation.

Le représentant du ministre ayant le Forem dans ses attributions reconnaît le problème de procédure dans l'élaboration du budget de cet organisme et le ministre rappellera la nécessité de rigueur à cet égard.

10. Subventions liquidées tardivement

Un commissaire s'inquiète des préjudices subis par les institutions subsidiées en cas de retard de paiement imputable à l'Etat.

La Cour rappelle qu'il n'existe pas de dédommagements systématiques pour les frais d'intérêts bancaires encourus. Toutefois, elle préconise que les institutions demandent l'engagement des dépenses au cours du trimestre précédant l'exercice de manière à respecter les délais d'ordonnancement.

11. Marchés publics

Un commissaire s'inquiète du non-respect des dispositions portant à la délégation de compétences aux fonctionnaires généraux et à certains autres agents des services de l'Exécutif.

Les représentants de la Cour ont adressé de nombreuses remarques aux ministres concernés, et regrettent qu'aucune modification significative ne soit intervenue dans ce domaine.

Le représentant du ministre confirme que les modifications juridiques nécessaires à la solution de ce problème interviendront prochainement.

A l'instar de la Chambre des représentants, un commissaire suggère à la commission d'inviter le ou les ministres qui, s'obstinent à utiliser cette procédure, malgré les remarques de la Cour des comptes.

12. Enseignement

La carence normative de l'Exécutif dans la prise d'arrêtés et de règlements constitue la ligne qui sous tend les observations de la Cour des comptes.

Un commissaire interroge la Cour sur la collaboration qui existe entre elle et l'Exécutif, depuis la communautarisation de l'enseignement afin d'élaborer cette base normative.

Depuis la communautarisation, les contacts, toutefois moins fréquents, se sont poursuivis. Les contrôles sur place sont suspendus, depuis plusieurs mois, pour des raisons de contrôle des charges du passé.

Après une intervention du commissaire, les représentants de la Cour confirment que les remarques relatives aux charges du passé figureront au prochain « Cahier national » d'observations et pensent qu'il serait peut-être utile de prévoir un addendum au niveau communautaire.

Le commissaire regrette l'absence d'un statut satisfaisant pour les maîtres spéciaux de deuxième langue dans l'enseignement primaire.

Le représentant du ministre répond qu'en égard à l'importance de ce problème, le ministre prendra les mesures adéquates lorsque la commission de l'apprentissage de la langue dans l'enseignement fondamental remettra ses conclusions.

Sa mission consiste en une réflexion sur les trois axes suivants: quand commencer l'apprentissage d'une deuxième langue, laquelle et par qui? Dans un souci de continuité, le ministre a désigné des ACS chargés de dispenser les cours de deuxième langue de deux heures par semaine (anglais, néerlandais).

Les représentants de la Cour font remarquer que cette situation perdure depuis plus de quinze ans, avec pour conséquence que des enseignants occupent de telles fonctions sans espoir d'une régularisation prochaine de la précarité de leur position administrative.

Concernant la détermination du nombre d'étudiants pris en considération pour le calcul des allocations de fonctionnement des universités, la Cour reconnaît l'importance de ce problème. La Cour pratique des contrôles très concrets à cet égard, notamment par des vérifications des dossiers dans les services d'inscription des universités.

La Cour rencontre deux types de problèmes: d'une part, l'interprétation différente d'une université à l'autre, des conditions imposées aux étudiants, en particulier lorsqu'ils sont de nationalité étrangère et d'autre part, les difficultés liées à la définition précise des programmes d'études pris en considération pour le calcul des allocations de fonctionnement. La Cour préconise l'harmonisation de ces conditions dans toutes les institutions sous forme, par exemple, d'une circulaire et déplore l'absence

d'arrêtés ministériels définissant pour chaque institution les grades reconnus.

Un commissaire demande à la Cour si elle a remarqué une amélioration dans le délai de constitution des dossiers de pension des enseignants.

Le représentant de la Cour indique qu'aucune amélioration notable n'est intervenue compte tenu de la décentralisation des dossiers et de la mobilité croissante des enseignants. Il suggère la création d'un service unique chargé de centraliser les dossiers.

13. Hôpitaux psychiatriques de Mons et de Tournai

La Cour constate que des mesures concrètes de contrôle interne ont été mises en place: désignation de comptables, établissement d'un cadre réglementaire, contrat avec des réviseurs d'entreprise. En outre, le ministre a pris des mesures pour réduire les dettes auprès du service central des dépenses fixes que certaines institutions utilisaient comme fonds de roulement. Cette ligne de crédit est effectivement très réduite actuellement.

14. Organismes d'intérêt public

La Cour constate que les organismes d'intérêt public relevant de la Communauté française ne respectent pas nombre de dispositions de la loi du 16 mars 1954 qui leur est pourtant applicable. Parmi les carences relevées elle cite notamment l'absence de statut et de cadre du personnel — l'inexistence de budget dans les formes prescrites par le ministre de tutelle et par le ministre ayant les Finances dans ses attributions, 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 les organismes, le défaut de remise d'un rapport annuel d'activités.

La Cour précise que dans le cas de l'ONE notamment, grâce à sa collaboration, les règles relatives à la comptabilité des parastataux sont en cours d'élaboration mais il subsiste des difficultés d'adaptation pour le personnel de ces institutions, peu habitués à ces règles comptables.

Un membre fait remarquer que la multiplication de ces organismes communautaires et le manque d'information (rapports d'activité, documents comptables) empêche tout contrôle par les parlementaires.

Répondant à un commissaire, le représentant du ministre des Affaires sociales informe

la commission qu'un projet de décret sera voté ce mercredi 21 février en séance publique. Ce décret améliorera la gestion de l'ONE par la fixation d'un cadre du personnel répondant aux besoins réels et aux missions confiées à cet organisme.

Suite à un problème de détournement de fonds découvert à la RTBF, la Cour souhaite que la surveillance interne soit organisée afin d'éviter à l'avenir les abus.

Le représentant du ministre-président informe la commission que l'Exécutif examine les modalités à mettre en place afin d'assurer cette surveillance interne.

A propos du CGRI, suite aux observations de la Cour, le représentant du ministre des Relations internationales signale qu'un projet de réglementation comptable et financier est à l'étude.

Ce rapport a été approuvé à l'unanimité des 9 membres présents au cours de la réunion du 18 avril 1990.

La Commission fait confiance au Président et au Rapporteur pour la rédaction du rapport.

Le Rapporteur,
J. DARAS.

Le Président,
F. ANTOINE.

**REPONSE A LA QUESTION POSEE PAR UN COMMISSAIRE,
LORS DE LA REUNION DU 6 FEVRIER 1990 DE LA SOUS-COMMISSION DES FINANCES
DU CONSEIL DE LA COMMUNAUTE FRANCAISE**

**Investissements immobiliers
des institutions universitaires**

*Recettes provenant de l'aliénation d'immeubles
acquis ou construits avec l'aide de l'Etat*

Dans son Cahier d'observations soumis au Conseil de la Communauté française (fasc. I^{er}, session 1989, 1990, p. 38), la Cour des comptes évoque les insuffisances de la réglementation relative aux investissements immobiliers des établissements universitaires libres.

Dans ces institutions, les investissements immobiliers académiques sont financés au moyen de fonds provenant d'emprunts qu'elles ont contractés auprès d'organismes comme la CGER, dans la limite des prêts autorisés par la loi. Alors qu'au départ, l'intervention de l'Etat dans le remboursement des emprunts était limitée à une subvention dans la charge d'intérêts et à la garantie de bonne fin, cette intervention s'est étendue rapidement au paiement de la totalité des intérêts et du principal (article 34 de la loi du 27 juillet 1971 modifié à différentes reprises). L'essentiel du coût de ces investissements est donc, en fin de compte, supporté par l'Etat et, depuis le 1^{er} janvier 1989, par la Communauté.

Cependant, les biens ainsi acquis ou construits par les institutions libres restent leur propriété et, sous réserve des dispositions de la loi du 24 juillet 1969 relative au financement de l'acquisition de terrains par l'ULB et l'UCL (1), la loi ne prévoit pas les conditions d'aliénation de ces immeubles, ni le sort des recettes qui en proviendraient. Dès lors, la totalité du produit de ces aliénations reste, dans l'état actuel de la législation, acquis aux établissements libres.

L'article 4bis de l'arrêté royal du 27 décembre 1974 (introduit par l'arrêté royal du 26 mars 1980) prévoit certes que les décisions de désaffectation de bâtiments académiques de ces institutions font l'objet d'une convention entre l'Etat et l'établissement universitaire, fixant notamment le moment auquel

(1) Cette loi permet à ces institutions, pour les sites qu'elle vise, d'aliéner tout ou partie des biens ou de concéder sur ceux-ci des droits réels en vue de l'aménagement du site ou pour cause d'utilité publique, et prévoit que sous certaines conditions les institutions doivent verser à l'Etat la plus-value retirée de l'opération.

le bien désaffecté est transféré à l'Etat, et impose à l'institution qui décide de conserver le bien dans son patrimoine, de verser à l'Etat le montant de sa valeur.

Cependant, ce texte n'a pas apporté une solution satisfaisante puisqu'il ne concerne pas les terrains et surtout que sa légalité a été mise en doute du fait qu'il s'applique à tous les bâtiments académiques, y compris ceux acquis ou construits au moyen des ressources propres de l'institution. Pour cette raison, cette disposition n'a jamais pu être appliquée.

Les investissements académiques des établissements universitaires de l'Etat et, aujourd'hui, de la Communauté, sont financés au moyen de crédits budgétaires. Dans l'état actuel de la législation, les biens ne sont pas la propriété des établissements, mais sont mis à leur disposition par la Communauté et, en cas de désaffectation, repris par elle.

Un décret qui érigerait les universités de la Communauté en établissements publics dotés de la personnalité juridique pourrait soit maintenir le régime des biens actuel, en mettant ces biens à la disposition du nouvel établissement public (solution appliquée au Centre hospitalier universitaire de Liège par l'article 13 de l'arrêté royal n° 542 du 31 mars 1987), soit transférer ces biens en pleine propriété au nouvel établissement. Dans cette seconde hypothèse, et à défaut de dispositions particulières dans le décret, les conditions d'aliénation et de désaffectation de ces biens et le sort des recettes qui en résulteraient seraient semblables à ceux décrits ci-avant à propos des institutions universitaires libres: la totalité de ces recettes serait acquise à ces établissements publics. Les commentaires formulés par la Cour dans le Cahier d'Observations à ce sujet pourraient être étendus à ces établissements publics.

En conclusion, pour les établissements universitaires libres, comme pour les universités de la Communauté, dans l'hypothèse où les biens mis à leur disposition leur seraient transférés en pleine propriété sans conditions, la Cour estime que, eu égard aux sommes importantes consacrées par l'Etat et la Communauté aux investissements universitaires, il conviendrait que la législation donne aux recettes qui proviendraient de l'aliénation des biens immeubles concernés une destination prenant en considération la part prise par l'Etat et la Communauté dans leur financement.