



CONSEIL DE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE

Session 1989-1990

2 OCTOBRE 1990

COUR DES COMPTES

OBSERVATIONS ET DOCUMENTS SOUMIS
AU CONSEIL
DE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE
(FASCICULE 2)*

* 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. Il fait partie du 147^e cahier d'observations de la Cour.

TABLE DES MATIERES

	Pages
I. PREAMBULE	5
II. BESOINS DE FINANCEMENT DES POUVOIRS PUBLICS	7
III. COMPTABILITE GENERALE	
1. Comptes généraux de la Communauté française	13
2. Résultats provisoires de l'exécution du budget de la Communauté française de l'année 1989	13
3. Délibérations de l'Exécutif autorisant des dépenses nouvelles ou des dépenses au-delà des crédits budgétaires	21
IV. CONTROVERSES ET INFORMATIONS	
1. Exposés de la Cour des comptes conformément à l'article 14 de la loi organique du 29 octobre 1846	27
2. Application de la circulaire 89/006 organisant le contrôle des dossiers d'engagement et de liquidation	30
3. Marchés publics	
A. Contrats d'études — Abandon de projets — Paiement d'honoraires	31
B. Délégations de compétences	31
C. Marché de gré à gré	32
4. Subventions	
A. Défaut de pièces justificatives	32
B. Subventions d'équipement touristique — Dérogation aux règles organiques	33
C. Subventions au profit d'associations menant des actions dans le domaine de la formation professionnelle, en marge du régime général géré par l'Office communautaire et régional de la Formation et de l'Emploi (FOREm)	34
5. Enseignement	36
6. Office de la Protection de la Jeunesse	
A. Nouvelle imputation des actions en milieu ouvert	37
B. Cumul de subventions	38
7. Gestion de services publics par des associations sans but lucratif se substituant aux administrations	
A. L'ASBL « Centre d'animation permanente »	39
B. L'ASBL « Office de promotion du tourisme »	40
C. L'ASBL « Formation, sport et culture dans les établissements pénitentiaires »	41
D. L'ASBL « Bibliothèque principale du Brabant wallon »	43
E. L'ASBL « Centre de lecture publique de la Communauté française »	43
8. Pensions et rentes d'accidents du travail	44
9. Hôpitaux psychiatriques de la Communauté française	44
10. Fonds de soins médico-socio-pédagogiques pour handicapés (Fonds H)	48
11. Fonds spécial d'assistance (FSA)	49
12. Compétences en matière de monuments et de sites	49

13. Organismes d'intérêt public	
A. Office de la naissance et de l'enfance (ONE)	53
B. Radio-télévision belge de la Communauté française (RTBF)	54
C. Commissariat général aux relations internationales (CGRI)	55
D. Office communautaire et régional de la formation et de l'emploi (FOREm)	56
14. Interventions du Fonds social européen en faveur d'organismes publics et d'entités de droit privé belges.	60

I. PREAMBULE

A la suite du vote de la loi du 8 août 1988 modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et de la loi spéciale du 16 janvier 1989, relative au financement des Communautés et des Régions, les compétences et les moyens attribués à la Communauté française se sont sensiblement accrus.

Traduisant l'évolution qui s'est dessinée en la matière, deux thèmes nouveaux apparaissent dans le présent Cahier l'un est consacré aux besoins de financement des pouvoirs publics, l'autre donne un aperçu des résultats provisoires de l'exécution du budget de la Communauté pour l'année 1989.

Dans la partie plus traditionnelle du Cahier, sont reprises, sous la rubrique « Controverses et informations », diverses observations de la Cour.

En ce qui concerne les remarques relatives à l'irrégularité ou à l'illégalité de dépenses soumises à son visa, on peut constater plusieurs manquements à la législation sur les marchés publics, aux réglementations organiques de subventionnement (subventions d'équipement touristique, subventionnement d'associations menant des actions dans le domaine de la formation professionnelle, Fonds de soins socio-médico-pédagogiques pour handicapés).

Parmi les associations se substituant indûment à l'action des administrations, il convient de citer les ASBL suivantes : le Centre d'animation permanente, l'Office de promotion du tourisme, la Bibliothèque principale du Brabant wallon ainsi que l'association « Formation, sport et culture dans les établissements pénitentiaires ».

Enfin, un chapitre est consacré aux organismes publics dépendant de la Communauté française dont certains, comme l'Office de la Naissance et de l'Enfance (ONE) ou le Commissariat général aux relations internationales (CGRI), se signalent par des manquements graves aux prescriptions de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, entre autres, par l'absence de budget ou de plan comptable.

II. BESOINS DE FINANCEMENT DES POUVOIRS PUBLICS

1. Introduction

Compte tenu de l'ampleur des compétences qui leur ont été transférées par la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1988, les Communautés et Régions prennent une place de plus en plus importante dans les besoins de financement des Pouvoirs publics; l'évolution de ces besoins doit cependant rester compatible avec l'union économique et l'unité monétaire.

Dans une petite économie ouverte comme l'est l'économie belge, où la masse budgétaire, dont les Régions et les Communautés disposent, s'élève à peu près à un tiers des dépenses courantes de l'Etat, il convenait de subordonner les possibilités d'emprunt aux exigences des grands équilibres macro-économiques.

«Le financement, par une Région ou une Communauté, de ses déficits budgétaires par des emprunts a un effet macro-économique sur la circulation monétaire, l'inflation, le taux d'intérêt, le taux de change, qui influencera la politique macro-monnaétaire nationale, laquelle aura, elle-même, des effets réactionnels dans les autres entités fédérées.

«Ainsi, la mobilisation des disponibilités du marché financier par une Région ou une Communauté, fera augmenter le taux d'intérêt au niveau national et, partant, dans les autres entités fédérées, ce qui nuira aux investissements.

«Le choix d'émettre des effets publics à long ou à court terme, peut aussi entraîner des modifications des taux d'intérêt, ce qui risque de contrarier la gestion de la dette de l'autorité nationale. La faculté de privilégier le taux d'intérêt à court terme par rapport aux taux d'intérêt à long terme constitue en outre un instrument important de la politique nationale en matière de taux de change, qui risque d'être compromis.» (1)

La cohérence d'ensemble que postule l'union économique et l'unité monétaire s'impose d'autant plus que la gestion des finances régionales et communautaires relève dorénavant de la seule responsabilité financière de leurs autorités, en raison de laquelle l'Etat ne garantit aucun des engagements pris par elles (2).

La loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions a, dès lors, prévu, dans ce contexte, des procédures d'approbation ou d'information, voire de limitation de la capacité d'emprunt des divers pouvoirs concernés (3).

C'est ainsi que la loi de financement dispose, s'agissant des Communautés et des Régions, que:

- les emprunts publics en francs belges sur les marchés de capitaux (dette consolidée) doivent entrer dans le cadre d'une programmation fixée par le Conseil des ministres après concertation avec leurs Exécutifs. Par ailleurs, les conditions (taux, amortissement, prime d'émission) sont soumises à l'approbation du ministre des Finances;
- les emprunts privés en francs belges sur le marché des capitaux (emprunts à moyen et long terme sous seing privé) et l'émission de titres à court terme en francs belges (certificats de Trésorerie) sur le marché belge requièrent une information du ministre des Finances selon une procédure établie par convention avec les Exécutifs;

(1) Doc. Ch. des Représentants 635/18 — 1988/1989, pp. 524 et 525.

(2) Article 15 de la loi du 16 janvier 1989.

(3) Article 49 de la loi du 16 janvier 1989.

— les emprunts en francs belges à l'étranger et les emprunts en devises en Belgique ou à l'étranger ne pourront, enfin, être émis qu'après approbation du ministre des Finances.

Par ailleurs, un relevé de leur dette totale au 31 décembre des trois dernières années est annuellement joint aux budgets des Voies et Moyens des Communautés et des Régions.

Mensuellement, est communiqué au ministre des Finances, un relevé détaillé de la dette totale de chaque Communauté et de chaque Région. Ce relevé est également publié au *Moniteur belge*.

Par « dette », au sens des deux paragraphes précédents, on entend la dette des Communautés et des Régions, en ce compris les engagements des organismes dont le service financier grève le budget des Communautés et des Régions.

2. La Section « Besoins de financement des Pouvoirs publics » du Conseil supérieur des Finances

Dans une optique de sauvegarde de l'union économique et de l'unité monétaire, et en vue de prévenir les désordres dans le domaine budgétaire et monétaire, une instance spéciale a été créée au sein du Conseil supérieur des Finances : la Section « Besoins de financement des Pouvoirs publics » (1).

Cette Section comprend douze membres, désignés par le Roi, en raison de leur compétence particulière et de leur expérience dans le domaine financier et économique, sur proposition des ministres des Finances et du Budget. La moitié des membres est présentée sur proposition des Exécutifs. L'autre moitié comprend le représentant du ministre des Finances au bureau du Conseil, ainsi que trois membres présentés par la Banque Nationale de Belgique, dont son représentant au bureau. La Section compte un nombre égal de membres du rôle linguistique français, et du rôle linguistique néerlandais. Le Roi règle la composition et le fonctionnement de la Section ainsi que le régime des incompatibilités, par arrêté délibéré en Conseil des ministres et pris après avis des Exécutifs.

Annuellement, la Section rend un avis sur les besoins de financement des pouvoirs publics.

La section peut, d'initiative ou à la demande du ministre des Finances, émettre un avis sur l'opportunité de limiter la capacité d'emprunt d'un pouvoir public en fonction de la nécessité de ne pas porter atteinte à l'union économique et à l'unité monétaire, et d'éviter toute perturbation des équilibres monétaires internes et externes ainsi qu'une détérioration structurelle des besoins de financement.

Chaque avis de la Section est adressé au Gouvernement et, le cas échéant, à l'Exécutif concerné.

Dans l'appréciation des besoins de financement des pouvoirs publics, les avis rendus prennent en compte non seulement les besoins propres de financement des pouvoirs publics concernés mais aussi ceux des organismes dont le service financier grève le budget de ces pouvoirs publics.

Dans l'exercice de sa mission, la Section s'occupe exclusivement des besoins de financement des pouvoirs publics et non de la politique budgétaire générale (dépenses — recettes), ni de la politique sociale et économique dans un sens plus large (2). Il est toutefois bien certain que ses avis ne peuvent être sans incidence sur le plan budgétaire.

(1) Article 49, §§ 6 et 7, de la loi du 16 janvier 1989.

(2) Document 91 (1989-1990), n° 1 du 17 octobre 1989, p. 36.

Après avoir recueilli l'avis de la Section « Besoins de financement des Pouvoirs publics », le Roi peut, par arrêté pris sur proposition du ministre des Finances et délibéré en Conseil des ministres, limiter pour une durée maximale de deux ans la capacité d'emprunt d'une Communauté ou d'une Région. Cet arrêté est pris après concertation avec l'Exécutif concerné.

Aussi longtemps que l'arrêté visé à l'alinéa précédent n'a pas cessé ses effets, tous les emprunts de la Communauté concernée, de la Région concernée ou des organismes qui en dépendent, sont soumis à l'approbation du ministre des Finances

3. Les avis de la Section « Besoins de financement des Pouvoirs publics »

Dans son dernier rapport du 15 juin 1990 (1), la Section « Besoins de financement des Pouvoirs publics » du Conseil supérieur des Finances conclut que « la réalisation d'un objectif intermédiaire pour 1995, à savoir un déficit financier pour l'ensemble des Pouvoirs publics de 2 à 3,5 % du PNB au maximum, autorise une *croissance réelle annuelle de 0 à 0,7 % au maximum des dépenses hors intérêt*, pour autant que l'élasticité des recettes soit tenue à l'intérieur d'une fourchette de 0,9 à 1 % ».

Pareil objectif, destiné dans un premier temps à assurer un niveau de convergence macro-économique indispensable en vue de l'union monétaire européenne dans le milieu des années nonante et sans aucun doute aussi dans le cadre d'un ancrage du Franc belge aux monnaies fortes du Système monétaire européen, devrait permettre d'atteindre à plus long terme l'objectif d'un taux d'endettement acceptable de 80 % du PNB en l'an 2005, à comparer aux 131 % de 1990.

Des années caractérisées par une conjoncture économique favorable, comme la Belgique en connaît actuellement, doivent être mises à profit au maximum pour réaliser l'objectif fixé. En effet, reporter les efforts à des périodes moins favorables ne ferait qu'augmenter la distance à parcourir et la réduction du déficit financier dans de telles circonstances contribuerait au ralentissement de la croissance.

L'objectif de ramener à terme la dette publique globale en dessous de 80 % du PNB nécessite une contribution de tous, estime la Section, c'est-à-dire non seulement du Pouvoir central national et du système de Sécurité sociale, mais aussi de chaque Région et Communauté.

La « norme budgétaire implicite » d'une croissance réelle de 0,7 % par an, en moyenne, des dépenses totales hors intérêt présenterait par ailleurs l'avantage d'être compatible et cohérente avec le rythme constant d'évolution des dépenses primaires (c'est-à-dire hors intérêt) des Communautés et des Régions (considérées globalement), qui, s'il était appliqué tout au long de la période transitoire, serait compatible avec la stabilisation du taux d'endettement consolidé de ces entités au début de la période dite « définitive » (année 2000).

Pour les Régions et Communautés considérées globalement, cette contrainte budgétaire impliquerait que leur dette ne dépasse pas 5 % du PNB au maximum en l'an 2000. Un dépassement de ce plafond remettrait en cause non seulement l'objectif de réduction du taux d'endettement public global d'ici le milieu de la prochaine décennie, mais il signifierait aussi, pour la Section, que les Régions et les Communautés entameraient le prochain millénaire en étant lourdement endettées et en consacrant une part trop importante de leurs recettes à des charges d'intérêts, hypothéquant de ce fait leur autonomie budgétaire.

(1) Rapport annuel 1990, Conseil supérieur des Finances, Section « Besoins de financement des Pouvoirs publics », 15 juin 1990, CFS/90/N3.dif.

Dans cette optique, la Section « Besoins de financement des Pouvoirs publics » a été amenée à établir un second paramètre, qui vaut d'ailleurs pour l'ensemble des Pouvoirs publics, à savoir la *stabilisation de la dette à moyen terme* en vue d'empêcher, dans chaque entité, l'émergence d'un processus d'auto-alimentation des charges d'intérêts, bien connu sous le nom d'effet « boule de neige ».

En conséquence, la Section estime souhaitable que, dans chaque Région et dans chaque Communauté, le taux d'endettement se stabilise au plus tard au début de la période définitive, telle qu'elle est définie par la loi de financement, à savoir en l'an 2000. Il ne serait pas indiqué en effet que la politique budgétaire des années nonante hypothéquât la politique budgétaire à mener lors de la phase définitive.

Il importerait, au surplus, que l'effort de rigueur budgétaire ne fût pas reporté à la seconde moitié de la décennie; comme on le sait, plus on retarde un assainissement budgétaire, plus la réduction inéluctable des dépenses est importante, brutale, inéquitable.

Aussi, la Section développe-t-elle un troisième critère de gestion: celui de la « *neutralité intertemporelle des politiques budgétaires à conduire* » qui vise à ce que chaque Région ou Communauté mène, dès à présent, une politique budgétaire pluriannuelle prudente et cohérente, au terme de laquelle leurs dépenses primaires en volume évolueraient à un rythme constant tout au long des années 90, ce rythme tendanciel constant de croissance (ou de décroissance) des dépenses primaires réelles dans chaque entité fédérale étant tel qu'il évite tout développement d'une spirale d'endettement explosive d'ici le début de la phase définitive de leur financement.

Les déficits budgétaires qui résulteraient de l'application de ces trois critères — 0,7 % de croissance maximale des dépenses primaires; stabilisation du taux d'endettement en l'an 2000; neutralité intertemporelle de la politique budgétaire — s'écarteraient des « déficits naturels corrigés » (1) des Communautés et des Régions que la Section avait retenus, dans un premier temps, comme principe de gestion budgétaire minimal (2), ces derniers impliquant une trajectoire des dépenses qui ne satisfait pas simultanément aux trois critères.

L'application de taux constants d'évolution des dépenses primaires en volume, qui ne peuvent pas être les mêmes pour les diverses entités, en raison des moyens différents qui leur sont attribués tout au long de la phase transitoire, ont été évalués par la Section « Besoins de financement des Pouvoirs publics » pour 1991, au départ des budgets 1990, de la manière suivante :

(1) Cette notion, en matière de déficit, porte sur la différence entre, d'une part, le volume budgétaire indexé afférent aux compétences transférées par la loi spéciale de réformes institutionnelles d'août 1988, et, d'autre part, les moyens financiers effectivement transférés par la loi de financement de janvier 1989. Cette différence est ensuite « corrigée », c'est-à-dire diminuée jusqu'à concurrence de la « participation » théorique définitive des Communautés et des Régions à l'assainissement des finances du Pouvoir central national et, par ce biais, au financement des « charges du passé » (charges de la dette publique).

(2) Avis du 25 juillet 1989 de la section « Besoins de financement des Pouvoirs publics » du Conseil supérieur des Finances à M. le ministre des Finances, Exposé général du Budget des recettes et des dépenses pour l'année budgétaire 1990, 4 — 914/1 — 1988/1989, pp. 200 et ss.

	Région wallonne	Région Bruxelles-Capitale	Communauté française	Communauté flamande (y c. Région)	Communauté et Régions considérées globalement
Croissance réelle des dépenses primaires	0,95 %	0,45 %	- 0,64 %	1,25 %	0,70 %
<i>En milliards de francs</i>					
Déficits correspondants pour 1991	- 17,87	- 6,62	- 7,01	- 36,02	- 67,69
Dont: déficits hors intérêts	- 16,62	- 6,11	- 6,41	- 33,35	- 62,67

Afin d'éviter, sur le plan des charges d'intérêt, l'apparition d'un effet « boule de neige », il s'impose que la Communauté française réalise, conformément aux critères retenus, une réduction annuelle de 0,64 % de ses dépenses primaires réelles pendant la prochaine décennie. Le déficit financier admissible devrait s'élever, en 1991, à 7,01 milliards de francs.

Si les données budgétaires pour 1991 devaient faire apparaître que les Communautés ou les Régions dépassent les normes de croissance fixée pour les dépenses primaires ou que le déficit financier pour 1991 est supérieur au montant prévu, la Section estime indispensable que les corrections appropriées soient faites à court terme afin de permettre une évolution budgétaire équilibrée.

La Section se propose d'élaborer une procédure qui doit lui permettre de constater en temps utile les dérapages.

Les difficultés de nature budgétaire auxquelles est actuellement confrontée la Communauté française n'ont permis à son Exécutif en début de juillet que d'adopter les mesures urgentes qui concernent le secteur de l'Education et de la Formation.

Ni les équilibres budgétaires globaux de l'année 1991, ni, à fortiori, une programmation pluriannuelle de l'évolution des dépenses primaires n'ont pu être établis, en dépit des recommandations de la section « Besoins de financement des Pouvoirs publics du Conseil supérieur des Finances ».

III. COMPTABILITE GENERALE

1. Comptes généraux de la Communauté française

Les remarques générales concernant la mise au point et la présentation des premiers comptes généraux de la Communauté française ont fait l'objet d'un exposé dans le précédent Cahier d'observations (1).

Par lettre du 29 avril 1989, le Ministre-Président a accusé réception des observations de la Cour portant sur la nécessité de comptabiliser les droits constatés et les variations patrimoniales non liées aux opérations budgétaires. Il a déclaré prendre des mesures pour y satisfaire. Les comptes généraux des années 1981 à 1984 présentés à la Cour avant la réponse ministérielle donneront donc lieu aux mêmes remarques.

La Communauté française vient de transmettre les comptes généraux de l'année budgétaire 1985 par lettre du 21 juin 1990.

2. Résultats provisoires de l'exécution du budget de la Communauté française de l'année 1989

A. Résultat général (chiffres provisoires constatés en fin mars 1990)

A la suite du vote de la loi du 8 août 1988 modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et de la loi spéciale du 16 janvier 1989, relative au financement des Communautés et des Régions, les compétences et les moyens attribués à la Communauté française se sont sensiblement accrus.

Les résultats budgétaires de la Communauté française traduisent naturellement cette évolution.

Les données budgétaires reprises ci-après doivent être analysées avec circonspection.

En effet, les résultats actuellement connus sont provisoires et pourront encore, à l'avenir, faire l'objet d'ajustements résultant des techniques instaurées par la loi spéciale de financement en vue de (pré)financer certaines dépenses, à la charge du budget de l'Etat, pour le compte de la Communauté française. Il s'agit, en ordre principal :

a) De l'article 75 de la loi spéciale de financement

Cette disposition prévoit que l'Etat liquide les dépenses des services administratifs à transférer, que les Communautés et les Régions n'ont pas encore pu prendre intégralement en charge.

Ces dépenses dites non localisables ont été assumées en 1989 par le budget de l'Etat, étant entendu que ce dernier est habilité à prélever sur les moyens à transférer aux Communautés et aux Régions, les montants nécessaires pour couvrir ces dépenses (2).

(1) Document 91 (1989-1990), n° 1, du 17 octobre 1989, p. 9.

(2) Cet article a reçu une première application dans l'arrêté royal du 30 octobre 1989, réglant à titre provisoire les prélèvements visés à l'article 75, § 1^{er}, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions. Cf infra Section B — Recettes, du présent exposé.

b) De l'article 77 de la loi spéciale de financement

En attendant que les Communautés et les Régions aient pu adopter leurs budgets respectifs pour 1989 en conformité avec la nouvelle répartition de compétences (1), l'Etat a été autorisé, durant l'année 1989, à procéder en leur nom à l'engagement, à l'ordonnancement et à la liquidation des dépenses dites localisables.

Ces dépenses ont, dans leur majeure partie, fait l'objet d'imputations budgétaires distinctes pour chacune des Communautés et des Régions, de façon à permettre de les mettre immédiatement à la charge des moyens des pouvoirs concernés (récupération immédiate au niveau de la Trésorerie).

Toutefois, il n'est pas exclu que, dans un certain nombre de cas, ces règles n'aient pas été strictement respectées. Dès lors, se poseront inévitablement des problèmes de récupération au profit de l'Etat.

c) Des mécanismes réglant la succession juridique de l'Etat par les Communautés et les Régions (art. 61 de la loi spéciale de financement)

Diverses corrections liées aux différences existant entre les règles habituelles de la comptabilité de l'Etat également applicables aux Communautés comme celles du report des crédits et les règles de succession juridique établies par la loi spéciale du 16 janvier 1989, pourraient certainement influencer les résultats budgétaires.

Compte tenu des réserves qui viennent d'être formulées, le total des recettes de l'année 1989 de la Communauté française, s'élève à un montant de 168,510 milliards de francs (tableau 2).

Quant aux dépenses ordonnancées, elles se chiffrent à une somme de 175,124 milliards de francs (tableau 3).

La Communauté française clôture dès lors l'exercice (voir tableau 1) avec un déficit budgétaire de 6,613 milliards de francs (excédent des dépenses ordonnancées par rapport aux recettes encaissées).

Le déficit de trésorerie, tel qu'il résulte des données fournies par l'administration de la Trésorerie atteint une somme de 2,963 milliards de francs (excédent des dépenses payées sur les recettes encaissées)

Quant aux dépenses engagées de la Communauté française, elles se chiffrent à une somme de 179,768 milliards de francs (tableau 4).

B. *Les recettes*

a) Mode de financement de la Communauté française

A la suite à l'extension des compétences reconnues à la Communauté française lors de la dernière réforme institutionnelle, le système de financement de cette entité fédérée a été profondément modifié.

La loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles avait prévu des moyens propres, fiscaux et non fiscaux, la possibilité d'emprunts et de ristournes sur le produit de certains impôts, notamment sur la perception de la redevance radio et télévision.

(1) Il s'agit de la période dite transitoire.

En outre, les Communautés disposaient de dotations indexées à la charge du budget national (art. 4 de la loi du 9 août 1980), auxquelles venaient s'ajouter des crédits culturels figurant aux deux budgets de l'Education nationale (article 7 de la loi précitée).

Le montant des dotations prévues pour les matières culturelles et personnalisables était réparti entre les deux Communautés selon une clé de répartition de 55 % pour la Communauté flamande et de 45 % pour la Communauté française (article 6 de la loi du 9 août 1980).

Les crédits culturels inscrits aux budgets de l'Education nationale (appelés communément « Petite dotation culturelle ») étaient fixés sur la base des besoins constatés, et comme ils concernaient essentiellement les bourses d'études, ils étaient calculés selon des critères liés à la population scolaire.

La loi spéciale du 16 janvier 1989, relative au financement des Communautés et des Régions, prévoit un système de financement des Communautés reposant sur une répartition de trois catégories d'impôts partagés avec l'Etat.

Il s'agit :

- d'une partie des recettes de redevances radio et télévision (article 37 de la loi spéciale);
- d'un pourcentage des recettes globales de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) (articles 38 à 41 de la même loi);
- d'une partie des recettes de l'impôt des personnes physiques (articles 42 à 46 de la même loi).

Il convient de relever que, contrairement à la Région wallonne (article 6, § 2, de la loi du 16 janvier 1989), la Communauté française n'est pas habilitée à percevoir de centimes additionnels à l'impôt des personnes physiques.

Outre les sources de financement qui viennent d'être évoquées, la Communauté française bénéficie d'autres rentrées :

- l'article 62 de la loi spéciale de financement précitée stipule qu'il est prévu annuellement, au budget de l'Etat, un crédit destiné au financement de l'enseignement universitaire dispensé aux étudiants étrangers. Pour la Communauté française, ce montant est fixé, pour 1989, à une somme de 1,2 milliard de francs;
- l'article 73, § 1^{er}, de la même loi de financement dispose que les soldes disponibles au 31 décembre 1988 en moyens de paiement de divers articles de la section particulière des budgets des Affaires culturelles communes et de l'Education nationale du régime français, en ce compris l'alimentation prévue pour l'année en cours et non utilisée, sont attribués à la Communauté française. Ces moyens ne sont pas récurrents et ne concernent donc que l'année budgétaire 1989;
- de même l'article 73, § 2, stipule qu'en lieu et place de l'intervention du Fonds national de garantie des bâtiments scolaires, est attribué à chacune des Communautés, pour les années 1989 à 1998, un crédit égal à 5,28 % de sa part nominale dans le montant annulé.

b) Recettes perçues par la Communauté française en 1989

1. Partic attribuée de la TVA

Le décret du 10 avril 1989 contenant l'ajustement du budget des recettes de la Communauté française prévoyait que les recettes versées en application de l'article 38 de la loi spéciale de financement et après exécution de l'article 72 de la même loi se chiffraient à une somme de 124,256 milliards de francs.

Cette prévision s'est réalisée dans les faits et c'est bien cette somme qui a été comptabilisée en recettes par la Communauté française.

2. Partie attribuée de l'impôt des personnes physiques et des recettes des redevances radio et télévision

Le système de financement prévu par la loi du 9 août 1980 de réformes institutionnelles a continué à fonctionner durant la période dite transitoire, soit jusqu'en juin 1989.

Les dotations allouées à la Communauté française pendant cette période ont été déduites des moyens qui lui ont été accordés en vertu de la loi du 16 janvier 1989.

En outre, en application de l'article 75, § 1^{er}, de la loi spéciale de financement et de son arrêté d'application du 30 octobre 1989, une somme de 364,2 millions de francs a été retenue des moyens attribués à la Communauté française (arrêté royal du 30 octobre 1989).

Comme il est dit sous le point A ci-dessus, le montant en cause n'est pas le reflet des débours réellement consentis par l'Etat en matière de dépenses non localisables, pour le compte de la Communauté française, mais repose sur une base forfaitaire susceptible d'être revue par la suite (articles 1^{er} et 2 de l'arrêté susvisé).

De façon schématique, les postes afférents aux recettes relatives à l'impôt des personnes physiques et à la redevance radio et télévision s'établissent comme suit :

Budget des recettes

Redevance radio et télévision	4 378 800 000 F
Partie IPP	32 157 100 000
	<hr/>
	36 535 900 000 F

Moyens versés pendant la période « transitoire »

Redevance radio et télévision	1 203 600 000 F
Dotations (art. 4 loi du 9 août 1980)	8 838 933 000
	<hr/>
	10 042 533 000 F

Solde versé à la Communauté française

Redevance radio et télévision	3 175 200 000 F
Partie IPP	22 953 967 000
	<hr/>
	26 129 167 000 F
Total	36 171 700 000 F

Compte tenu de la retenue (364 200 000 F) opérée en vertu de l'article 75, § 1^{er}, de la loi spéciale de financement et de son arrêté d'application du 30 octobre 1989, les recettes perçues correspondent aux recettes prévues.

3. Recettes octroyées en vertu de l'article 73 de la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989

§ 1^{er}. *Transfert, au 1^{er} janvier 1989, des soldes en moyens de paiement du Fonds des Bâtiments scolaires de l'Etat et du Fonds des Bâtiments scolaires provinciaux et communaux*

Le décret du 10 avril 1989 contenant l'ajustement du budget des recettes de la Communauté française de l'année budgétaire 1989 prévoyait en son article 01.02, la prise en recettes d'une somme de 6 446,2 millions de francs.

Ainsi qu'il résulte de la lecture de ces documents fournis par l'administration de la Trésorerie, les sommes réellement versées à ce titre, à la Communauté française, se chiffrent à un montant de 6 648,8 millions de francs.

La différence entre les recettes prévues et les recettes réellement perçues représente un montant de 202,6 millions de francs à l'avantage de la Communauté.

Sur ce dernier point, des explications s'imposent.

En vertu de la loi sur le Pacte scolaire, les moyens de paiement affectés aux constructions scolaires sont versés à la Banque nationale, laquelle est chargée d'alimenter, au fur et à mesure des besoins constatés, les articles de la section particulière du budget de l'Education nationale, destinés au financement de ces constructions.

En outre, afin d'éviter tout découvert de ces articles, il a été entendu que ceux-ci devaient être préalablement approvisionnés. Les recettes réellement versées à la Communauté française correspondent au cumul des soldes existant à la Banque nationale et de ceux figurant à la section particulière.

Par souci d'exactitude, il importe de signaler que, dans la réalité, les opérations se sont déroulées d'une façon moins simple.

En effet, les recettes qui, pendant la période transitoire, avaient temporairement été inscrites aux Fonds nationaux ont été restituées au budget des recettes de la Communauté française, tandis que les dépenses afférentes à la même période ont été réimputées aux articles compétents de la section particulière du budget communautaire.

§ 2. *Transfert des soldes, au 1^{er} janvier 1989, des articles 60.21 A, 60.40 A, 60.44 A, 60.45 A, 60.46 A, 60.49 A, 63.02 C, 66.01 A, 66.10 C, 66.20 A, 66.21 A, 66.22 A, 66.23 A, 66.26 A, 66.27 A, et 66.36 B de la Section particulière du budget de l'Education nationale — régime français, pour 1988*

Le décret du 10 avril 1989 contenant l'ajustement du budget des recettes de la Communauté française pour l'année 1989 prévoyait en son article 01.03, la prise en recettes d'une somme de 2 246,6 millions de francs.

Selon les documents reçus de l'administration de la Trésorerie, seul un montant de 251,01 millions de francs a été réellement perçu, soit une différence de 1 995,59 millions de francs, en défaveur de la Communauté, par rapport aux prévisions.

Cette situation s'explique par la circonstance que les différentes opérations relatives à la détermination des soldes existants, au 31 décembre 1988, des sections particulières considérées, ainsi que celles concernant les dépenses et les recettes effectuées pendant la période transitoire, sont toujours en cours.

§ 3. *Recettes prévues en vertu de l'article 73, § 2, de la loi spéciale de financement*

Cet article dispose qu'est annulé le montant pour lequel le Fonds national de garantie des bâtiments scolaires peut accorder une autorisation d'emprunt avec garantie de l'Etat et subventions en intérêts.

En contrepartie, il est alloué à chacune des Communautés, pour les années 1989 à 1998, un crédit égal à 5,28 % de sa part dans le montant annulé.

Le décret du 10 avril 1989 ajustant le budget des recettes de la Communauté française pour l'année 1989 prévoyait, en son article 01.04, une recette d'un montant de 58,1 millions de francs.

Les documents transmis par l'administration de la Trésorerie ne font pas mention de cette rentrée.

En effet, le budget de l'Education nationale, secteur commun aux régimes français et néerlandais pour 1989, avait omis les moyens nécessaires au paiement à chacune des Communautés, du montant prévu par l'article 73, § 2, susvisé (1).

4. Recette prévue par l'article 62 de la loi spéciale du 16 janvier 1989

L'article 62 de la loi spéciale de financement dispose qu'un crédit est prévu annuellement au budget de l'Etat pour le financement de l'enseignement universitaire dispensé aux étudiants étrangers.

Pour la Communauté française, ce montant a été fixé, pour 1989, à une somme de 1,2 milliard de francs.

Le décret du 10 avril 1989 ajustant le budget des recettes de la Communauté française de l'année budgétaire 1989 prévoyait, en son article 01.05, une recette du même montant.

Les documents financiers fournis par l'administration de la Trésorerie ne font pas état de la prise en recettes de cette somme en 1989, par la Communauté française.

En effet, cette recette n'a été perçue par la Communauté française que dans le courant de l'année 1990.

5. Dotation complémentaire pour le financement des charges du passé allouée en vertu de la loi du 5 mars 1984

Le décret du 10 avril 1989 ajustant le budget des recettes de la Communauté française pour l'année 1989 prévoyait, en son article 46.03, une dotation relative au paiement des soldes des années antérieures d'un montant de 657,1 millions de francs.

Cette recette a, selon les documents transmis par l'administration de la Trésorerie, été effectivement perçue par la Communauté française.

Il convient néanmoins de relever que cette recette n'est pas récurrente et qu'elle apparaît pour la dernière fois, en 1989, au budget de la Communauté française. Le résultat des années ultérieures risque d'en être influencé défavorablement.

6. Dotation allouée en vertu de l'article 7 de la loi du 9 août 1980 de réformes institutionnelles

Un montant de 1 140 125 000 francs, représentant une partie de l'ancienne dotation, due par l'Etat à la Communauté, en vertu de l'article 7, de la loi du 9 août 1980 (2), et encore versée au cours des premiers mois de 1989, par virements automatiques dans les écritures, a été considéré, par l'administration de la Trésorerie, à la fois comme une recette et comme une dépense de la Communauté, les imputations réalisées sur les crédits provisoires du budget 1989 de l'Education nationale, régime français, ayant été rétroactivement enregistrées comme des dépenses à charge d'un budget de la Communauté.

(1) Dans sa lettre du 23 octobre 1989 adressée à MM. les Présidents de la Chambre des Représentants et du Sénat, la Cour a relevé cette omission.

(2) Abrogé avec effet au 1^{er} janvier 1989, par l'article 69, § 1^{er}, 1^o, de la loi spéciale du 16 janvier 1989.

Pour éviter toute interférence entre les systèmes successifs de financement et conformément à la réalité, cette somme ne figure ni parmi les recettes imputées au tableau 2, ni parmi les dépenses ordonnancées du tableau 3.

C. Les dépenses

a) Dépenses d'enseignement de la Communauté germanophone

Aux termes de l'article 26 de la loi du 18 juillet 1990 modifiant la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone, l'État peut, en 1989, prendre en charge les dépenses effectuées par la Communauté germanophone en matière d'enseignement.

Cette Communauté est devenue, en effet, compétente en matière d'enseignement en vertu de l'article 59ter de la Constitution.

Toutefois, les dépenses en cause, ont, pour l'année 1989, été mises provisoirement à la charge des crédits de la Communauté française et leur imputation définitive à la charge de l'Etat n'a pas encore été réalisée.

Ces dépenses, d'un montant total de 1,520 milliard de francs ont, dans un souci de clarté, été défalquées du montant total des dépenses de la Communauté française tel qu'il est repris au point A.

b) Dépenses relatives aux frais de construction, d'aménagement et d'équipement du Centre hospitalier de Liège

La loi du 18 octobre 1989 ouvrant au budget de l'Education nationale, régime français, pour l'année budgétaire 1989, des crédits destinés au paiement de dépenses relatives à des créances pour années antérieures accordées, sous les articles 72.07 et 74.01 de la Section 54 « Enseignement supérieur et recherche scientifique: enseignement universitaire et recherche scientifique » du Titre II, deux crédits d'un montant total de 81,6 millions de francs au profit du Centre hospitalier de Liège.

Les dépenses à la charge de ces deux crédits ont été considérées comme relevant du budget de la Communauté française par l'administration de la Trésorerie alors qu'elles se rattachaient à des crédits d'un budget national.

D. Tableaux

Tableau 1: RESULTAT GENERAL DU BUDGET

	<i>En millions de francs</i>
A. Recettes	
1. Recettes prévues au budget (cf. tableau 2)	171 460,8
2. Recettes imputées au budget (recettes encaissées, cf. tableau 2)	- 168 510,3*
	<hr/>
Différence	2 950,5
B. Dépenses	
1. Crédits budgétaires (cf. tableau 3)	186 290,4
2. Dépenses imputées au budget (dépenses ordonnancées, cf. tableau 3)	- 175 123,6*
	<hr/>
Différence	11 166,8

En millions de francs

C. Résultat du budget

1. Recettes imputées au budget (A. 2)	168 510,3
2. Dépenses imputées au budget (B. 2)	- 175 123,6

Différence	- 6 613,3
------------	-----------

* Les recettes comme les dépenses ont été amputées d'un montant de 1 140,1 millions de francs représentant la « petite dotation » allouée à la Communauté française pendant la période transitoire (cf. pp. 18 et 19).
Cette remarque vaut également pour les tableaux suivants.

Tableau 2: RECETTES IMPUTEES EN 1989: RECAPITULATION

En millions de francs			
Budget	Crédits	Recettes imputées	Réalisation en %
Titres I et II	171 460,8	168 510,3	98,27 %

Source: — Administration de la Trésorerie.
— Budget des recettes de la Communauté française.

Tableau 3: DEPENSES ORDONNANCEES EN 1989: RECAPITULATION

En millions de francs			
Budget	Crédits	Dépenses ordonnancées	Taux d'utilisation
Titres I et II			
Crédits de l'année	182 883,2	172 153,1	94,13 %
Crédits reportés	3 407,2	2 970,5	87,18 %
Total	186 290,4	175 123,6	94,00 %

Pour certaines catégories de dépenses, les principes qui suivent ont été adoptés:
— en ce qui concerne les *fonds budgétaires* (titre IV), seules les ordonnances de transferts de crédits des titres I et II vers ces fonds, ont été prises en compte;
— pour les *dépenses fixes*, toutes les ordonnances de paiement émises en cours de l'année budgétaire sont reprises ici;
— pour les *ouvertures de crédits*, toutes les ordonnances de dispositions sur ouverture de crédit, émises au cours de l'année budgétaire, sont prises en compte, sans considération pour les justifications et les régularisations ultérieures;
— dans la mesure du possible, les *paiements à l'étranger* sont repris ici sur base des ordonnances définitivement imputées; à défaut, ce sont les ordonnances de paiement imputées provisoirement qui sont prises en considération;
— en ce qui concerne les *paiements effectués sur les caisses de comptables*, toutes les ordonnances relatives à de réelles dépenses de caisse sont reprises, sans considération pour les justifications et les régularisations ultérieures.

Tableau 4: ENGAGEMENTS — COMMUNAUTÉ FRANÇAISE

EDUCATION ET RECHERCHES

<i>s/crédits non dissociés</i>	137 635 968 170 F
Comm. germanophone	- 1 529 035 523
« Petite dotation culturelle »	- 1 140 125 000
	134 966 807 647 F
<i>s/crédits dissociés</i>	
crédits nationaux années antérieures	706 600 000 F
(CHU) (Centre hospitalier universitaire)	- 81 600 000
	625 000 000 F
Total	135 591 807 647 F

CULTUREL ET PERSONNALISABLE.

s/crédits non dissociés	36 346 823 256 F
s/crédits dissociés	1 946 163 386
	<hr/>
	38 292 986 642 F
s/années en cours — créances années antérieures	62 151 890 F
s/report en vertu de dispositions spéciales	5 821 422 346
	<hr/>
Total	44 176 650 878 F
	<hr/>
Total général	179 768 368 525

Tableau 5: SECTION PARTICULIERE.

<i>En millions de francs</i>			
Solde au 1.1.1989	Recettes	Dépenses	Solde 31.12.89
2 675,1	20 757	16 695,1	6 737

Les données qui figurent au présent tableau doivent s'interpréter avec prudence compte tenu des remarques émises ci-avant concernant l'application des articles 61 et 73 de la loi spéciale de financement.

3. 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.

Les décrets budgétaires de la Communauté française pour 1990 ont opté pour le maintien en vigueur des anciennes dispositions de la loi du 28 juin 1963, donc sans tenir compte des modifications apportées par la loi du 28 juin 1989.

La Cour a fait observer (1) que pareille option dérogeait à l'article 71 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions.

Cet article précise, en effet, que les dispositions en matière de comptabilité de l'Etat leur sont applicables jusqu'à l'adoption, par l'autorité nationale, des principes généraux qui détermineront le cadre dans lequel les Régions et les Communautés fixeront leurs propres dispositions en matière de comptabilité publique.

Depuis la clôture du Cahier précédent (le 16 août 1989), l'Exécutif de la Communauté a pris 19 délibérations sur la base de l'article 24. Cinq délibérations n'ont pas fait l'objet de critiques.

(1) Lettre du 23 novembre 1989 adressée à Mme la Présidente du Conseil de la Communauté française.

J 394.265

La délibération budgétaire n° 139 du 31 juillet 1989, autorisant l'engagement, l'ordonnancement et le paiement de diverses dépenses à la charge des articles 33.17, Titre I, section 42, 12.01, Titre I, section 51, 33.02 et 33.04, Titre I, section 53 du budget, jusqu'à concurrence d'un montant de huit millions de francs, ne reposait pas sur des circonstances urgentes, exceptionnelles ou imprévues.

En effet, cette délibération avait pour seul objet de donner une nouvelle affectation au crédit figurant sous l'article 01.06, Titre I, section 31, du budget, suite à la décision des centres de télé-accueil bruxellois de ne pas opter pour un statut unicommunautaire.

J 415.472

La délibération budgétaire n° 140 du 2 octobre 1989, autorisant l'engagement, l'ordonnancement et le paiement de diverses dépenses à la charge de l'article 41.01, Titre I, section 31, n'était pas suffisamment motivée.

En effet, les considérants de la délibération n'explicitaient pas clairement l'urgence de l'octroi d'une subvention supplémentaire d'un montant de quinze millions de francs au profit du Commissariat général aux relations internationales (CGRI).

J 415.473

La délibération budgétaire n° 141 du 5 octobre 1989, prise en vue d'autoriser l'engagement, l'ordonnancement et le paiement de diverses dépenses à la charge de l'article 63.41, Titre II, section 38 et de l'article 72.41, Titre II, section 38 du budget, jusqu'à concurrence d'un montant de quatre-vingts millions de francs n'était pas justifiée.

Les arguments développés par l'Exécutif, à savoir, d'une part, que la Communauté devait être en mesure d'assurer le paiement d'engagements pris à l'égard des communes et des provinces dans le cadre de l'arrêté royal du 22 février 1974, relatif aux subventions en matière d'infrastructures culturelles et, d'autre part, que cette même Communauté devait avoir la possibilité d'honorer des engagements contractés dans le cadre d'investissements directs, ne répondaient pas aux conditions prescrites par l'article 24 de la loi du 26 juin 1963.

J 448.263

Lors de l'examen de la délibération n° 148 du 8 décembre 1989, la Cour a fait observer que les attendus de cette délibération ne comportaient aucune considération de nature à mettre en évidence les circonstances justifiant la mise en oeuvre de la compétence budgétaire extraordinaire conférée à l'Exécutif par l'article 24 de la loi du 28 juin 1963.

En effet, la délibération n'avait d'autre objet que de corriger une erreur commise lors de l'élaboration du décret du 10 avril 1989 contenant le premier ajustement du budget de la Communauté française pour l'année 1989.

En l'espèce, il s'agissait de transformer l'article non dissocié 52.01, Titre II, section 80, en un article dissocié 01.02, Titre II, section 80, ceci afin de permettre le financement, sur plusieurs années, de programmes de recherches concertées.

J 475.234

La délibération budgétaire n° 149 du 28 mars 1990, destinée à autoriser un prélèvement de 390 millions de francs de l'article 41.03.21, Titre I, section 45 « Subventions des actions et des mesures d'aide à la jeunesse et de protection de la jeunesse » au profit de l'article 41.02.21, Titre I, section 43 « Transfert à un fonds de soins médico-socio-pédagogiques pour handicapés » ne répondait pas au prescrit de l'article 24 de la loi du 28 juin 1963.

Ne pouvait à cet égard être retenu l'argument invoqué par l'Exécutif selon lequel la loi du 19 janvier 1990, abaissant à 18 ans l'âge de la majorité civile, aurait pour conséquence que les personnes âgées de 18 à 21 ans, placées dans les instituts médico-pédagogiques en exécution de la loi du 8 avril 1965, relative à la protection de la jeunesse, ne seraient plus prises en charge financièrement par l'Office de la protection de la jeunesse, mais plutôt par les services du Fonds « H ».

En effet, les motifs invoqués ne pouvaient être assimilés aux circonstances urgentes, exceptionnelles ou imprévues requises par l'article 24 de la loi du 28 juin 1963 car un projet de décret spécial ouvrant les crédits nécessaires aurait pu être déposé en temps utile dès l'adoption de la loi du 19 janvier 1990.

J 505.001

La délibération n° 150 du 21 juin 1990 ne répondait pas davantage aux conditions prescrites par l'article 24 de la loi du 28 juin 1963.

En effet, ainsi qu'il ressortait des attendus de cette délibération et des documents qui y étaient annexés, l'ASBL « Wallonie-Bruxelles-Musiques » a été dissoute au 1^{er} janvier 1990, la mission antérieurement dévolue à cette association étant, à l'avenir, assumée par la Communauté française.

Afin de pouvoir assurer cette nouvelle tâche, l'Exécutif a intégré les deux membres du personnel de cette ASBL, au cadre organique de la Communauté française, en qualité d'agents contractuels subventionnés.

La hauteur des dépenses de fonctionnement engendrées par cette intégration a été estimée à deux millions de francs, montant identique à celui qu'atteignait antérieurement la subvention allouée aux mêmes fins, à l'ASBL dissoute.

L'objet de la délibération était de permettre la mise de ces dépenses à la charge de l'article 12.50.11 « Dépenses de toute nature relative à la musique » Titre I, section 62 « Promotion et diffusion artistiques », du budget 1990 de la Communauté française.

La Cour a considéré que la dissolution de l'association en cause, et la décision du département d'assumer, à l'avenir, la mission antérieurement confiée à cette ASBL, ne pouvait être invoquées au titre des circonstances urgentes, exceptionnelles ou imprévues requises par l'article 24 de la loi du 28 juin 1963 modifiant et complétant les lois sur la comptabilité publique, eu égard au fait que les modifications intervenues ayant fait l'objet de tractations préalables entre la Communauté française et l'ASBL « Wallonie-Bruxelles-Musiques », les conséquences financières à en résulter auraient pu, en temps utile, être inscrites au budget pour 1990.

J 505.002

La délibération budgétaire n° 151 destinée à permettre l'engagement, l'ordonnement et le paiement de diverses dépenses à la charge de l'article 33.20, Titre I, section 62, jusqu'à concurrence d'un montant de 43 millions de francs, n'a pas été considérée comme fondée.

Les difficultés financières de l'Orchestre philharmonique de Liège auxquelles entendait pallier la délibération ne présentaient pas les caractéristiques exigées par l'article 24 de la loi du 28 juin 1963.

En effet, ces difficultés n'étaient pas nouvelles et il était possible d'y obvier, en prévoyant, dans le budget, une adaptation annuelle de la subvention allouée à cet orchestre.

J 505.004

A l'occasion de l'examen de la délibération n° 153 du 21 juin 1990, destinée à transformer le crédit figurant à l'article 01.01, Titre II, section 81, en un crédit dissocié, afin de pouvoir étaler sur plusieurs années le financement de certaines recherches, la Cour a relevé que le procédé utilisé ne satisfaisait pas au prescrit de l'article 24 de la loi de 1963.

En effet, il s'agissait, en l'espèce, de corriger une erreur commise lors de l'élaboration du décret du 22 décembre 1989 contenant le budget de la Communauté-Dépenses d'éducation et de recherches pour l'année budgétaire 1990.

J 505.309

Au sujet de la délibération n° 154 du 21 juin 1990, prise en vue de cautionner les engagements financiers de la RTBF à l'égard de son nouveau directeur général, la Cour a fait observer qu'en l'occurrence la mise en oeuvre de la compétence extraordinaire, conférée à l'Exécutif, par l'article 24 de la loi du 28 juin 1963 n'était pas justifiée.

A ce sujet, il a été précisé que l'engagement de cautionner l'exécution des obligations financières de la RTBF à l'égard de son nouveau directeur général requérait un fondement normatif dont sont dépourvues les délibérations budgétaires prises par l'Exécutif.

J 505.577

Quant à la délibération n° 155 du 5 juillet 1990, ayant pour objet d'autoriser l'engagement, l'ordonnancement et le paiement de 2,5 millions de francs, pour permettre la création du « Musée COBRA », elle était fondée sur le fait que le subventionnement de ce musée par la Communauté constituait une des conditions d'octroi de l'agrément permettant à l'association organisatrice de bénéficier de l'immunisation fiscale des dons qui lui sont attribués.

Ce motif n'a pu être assimilé aux circonstances urgentes, exceptionnelles ou imprévues, dont il est question à l'article 24.

En effet, le délai limite d'introduction de la demande d'agrément à l'immunisation fiscale était déjà écoulé à la date de la délibération et, par ailleurs, une simple déclaration du ministre compétent, attestant que l'association serait subventionnée sur la base de crédits à inscrire au feuillet d'ajustement du budget aurait pu suffire, compte tenu de la procédure courante de l'administration des Contributions directes.

J 519.312

La délibération budgétaire n° 156 du 2 juillet 1990, autorisant l'engagement, l'ordonnancement et le paiement de 8 millions de francs, dans le cadre d'une campagne contre la toxicomanie (section 52, titre I, article 12.42.11), n'a, elle non plus, pas été prise dans l'esprit du susdit article 24. La toxicomanie n'étant pas un phénomène social imprévisible, les crédits nécessaires à une campagne de prévention auraient dû être inscrits dans le décret budgétaire voté le 22 décembre 1989.

J 512.014

La motivation de la délibération n° 157 du 11 juillet 1990, n'a pas été reconnue conforme à l'esprit de l'article 24. Elle autorisait l'engagement, l'ordonnancement et le paiement de 7 millions de francs, à prévoir au feuillet d'ajustement du budget de 1990, pour accorder une subvention exceptionnelle au Nouveau Théâtre de Belgique. L'unique raison invoquée était que 10 millions de subvention avaient été prévus pour l'année 1989, mais que la liquidation effectuée à cette époque ne s'était élevée qu'à 3 millions de francs.

J 516.733

Il en fut de même pour la délibération budgétaire n° 161 du 26 juillet 1990 autorisant l'engagement, l'ordonnancement et le paiement d'une subvention de 2,2 millions de francs (titre I, section 61, article 33.07 du budget) au Théâtre Poème.

Aucune des circonstances qui justifient la mise en oeuvre de la compétence extraordinaire, conférée à l'Exécutif, n'a été mise en évidence. Le subside qui devait déjà être liquidé en 1989, n'avait pu l'être en raison des lenteurs de l'instruction du dossier.

Procédure défectueuse de transmission des délibérations

Délibération budgétaire n° 146 du 8 décembre 1989

Comme elle l'a exposé, dans son Cahier précédent (1), la Cour a dû à maintes reprises rappeler à l'Exécutif la discipline à respecter lors de la mise en oeuvre de la compétence extraordinaire que lui confère l'article 24 de la loi du 28 juin 1963 (2).

(1) Document 91 (1989-1990), n° 1, du 17 octobre 1989, p. 10.

(2) Lettre du 28 avril 1990.

J 473.912

Elle a notamment précisé les modalités d'utilisation, la nature de la motivation et le mode de transmission des délibérations budgétaires.

A l'occasion de l'examen de la délibération n° 146 prise par l'Exécutif, le 8 décembre 1989, et transmise seulement le 4 avril 1990, contact a été pris avec le cabinet du Ministre-Président de l'Exécutif, chargé du budget de la Communauté française, afin de préciser, une nouvelle fois, les modalités administratives à suivre en la matière.

Il est à noter que le Ministre-Président avait manifesté son intention (1) de transmettre dorénavant, sans intermédiaire, les délibérations budgétaires de l'Exécutif de la Communauté française, en y joignant les notes préliminaires et les avis de l'Inspection des Finances qui s'y rapportent.

D'une façon générale, il convient de relever que les délibérations budgétaires prises dans le courant de l'année 1990 ont été envoyées à la Cour des comptes conformément à la procédure administrative qui vient d'être évoquée.

(1) Dépêche du 4 avril 1990.

IV. CONTROVERSES ET INFORMATIONS

1. Exposés de la Cour des comptes conformément à l'article 14 de la 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 71 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, les dispositions relatives à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes sont applicables à la Communauté française.

Selon l'article 13, § 5 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, 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, quatre 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.

Délibération de l'Exécutif de la Communauté française du 19 octobre 1989

J 438.134

Par arrêté du 14 novembre 1986, le ministre de la Communauté française chargé du Tourisme des Jeunes » a alloué un subside en vue de l'aménagement d'un gîte d'étape de vacances à Chassepierre.

Saisie de l'ordonnance de paiement de la première tranche de la subvention (1 268 000 francs), la Cour a refusé de viser et, par lettre du 25 mars 1988, a fait observer au ministre :

- 1^o que le principe d'un plafond d'intervention par unité d'hébergement n'avait pas été respecté, le coût maximal subsidiable par lit, en matière de tourisme social, ayant été fixé à 300 000 francs;
- 2^o qu'il n'était pas possible de s'assurer du respect des dispositions de l'article 3 du texte coordonné des arrêtés royaux des 23 janvier 1951 et 2 mars 1956, précisant les conditions dans lesquelles l'aide financière peut être accordée, et que les documents et renseignements à fournir en application de l'article 4 des mêmes arrêtés royaux devaient être transmis.

Par dépêche du 16 juin 1988, le ministre a informé la Cour qu'il marquait son accord sur le fait que le montant subsidiable devait tenir compte du montant maximal par lit, soit 300 000 francs, selon la décision de l'Exécutif de la Communauté française datée du 20 avril 1982 et qu'en conséquence la subvention globale devait être limitée à 8 100 000 francs.

Une nouvelle ordonnance, au montant de 8 100 000 francs, accompagnée des pièces justificatives et des documents réclamés par la Cour, a été visée le 21 septembre 1988.

Toutefois, en date du 19 janvier 1989, l'administration a soumis à la Cour, sans aucune référence à la correspondance antérieure, une nouvelle ordonnance comprenant une créance « complémentaire » de 3 002 000 francs, relative à la même subvention.

La Cour, après avoir biffé cette créance, a rappelé au ministre, par lettre du 2 février 1989, sa décision du 16 juin 1988 de limiter à 8 100 000 francs le subside alloué à l'ASBL.

En outre, son Collège a fait observer que la décision de l'Exécutif qui aurait été prise, le 9 septembre 1988, de ne pas appliquer, à titre exceptionnel, le principe de la limitation par lit, en ce qui concerne cette subvention, ne lui avait pas été transmise.

Sans répondre à ces observations, le ministre a soumis le litige à l'Exécutif de la Communauté lequel a pris, le 19 octobre 1989, une délibération invitant la Cour à viser avec réserve l'ordonnance de paiement de 3 002 000 francs.

Cette délibération fait notamment valoir :

- que la décision du 9 septembre 1988, de ne pas appliquer la limitation par lit, était justifiée par le coût très élevé des travaux, en raison du caractère particulier du bâtiment;
- que l'Exécutif de la Communauté française avait, le 9 janvier 1989, décidé de fixer à 400 000 francs par lit le montant maximal subsidiable et avait prévu la possibilité d'une autorisation de « déplafonnement » dans certains cas;
- que le pouvoir d'appréciation, en la matière, appartenait exclusivement à l'Exécutif, en application de l'article 83, §§ 2 et 3 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, les décisions fixant le montant maximum subventionnable par lit ayant été prises par les autorités du gouvernement national, responsables du budget, avant l'adoption de la loi spéciale.

Cette argumentation ne peut être admise par la Cour. En effet :

- la décision d'appliquer un plafond de 300 000 francs par lit a été prise le 20 avril 1982 par l'Exécutif de la Communauté française, soit après la date d'entrée en vigueur (1^{er} octobre 1980) de la loi du 8 août 1980;
- la décision prise par l'Exécutif le 9 janvier 1989 ne peut être appliquée à une subvention octroyée en 1986.

Quoi qu'il en soit, conformément à l'article 14 de sa loi organique du 29 octobre 1846, et vu, l'article 71 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, l'Exécutif a invité la Cour à viser avec réserve l'ordonnance en question.

Délibération de l'Exécutif de la Communauté française
du 19 octobre 1989

J 438.135

Cette délibération, prise à la même date que la précédente, lui est connexe.

Le 26 septembre 1988, un subside de 669 000 francs a été alloué à la même ASBL, pour l'équipement du même gîte de vacances à Chassepierrre.

Saisie de la liquidation de cette subvention, la Cour a refusé de s'y associer, le principe du plafonnement par lit (300 000 francs) n'ayant davantage pas été respecté.

La délibération de l'Exécutif, reprenant la même argumentation, a invité la Cour à viser avec réserve l'ordonnance de 669 000 francs.

Conformément à l'article 14 de sa loi organique du 29 octobre 1846, et vu l'article 71 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, la Cour a visé avec réserve, l'ordonnance en question.

Délibération de l'Exécutif de la Communauté française
du 6 février 1990

J 459.999

L'association momentanée VINCENT-DELENS a, en raison de la prolongation des délais d'exécution des travaux de rénovation du Centre culturel «Le Botanique», revendiqué, le 14 mars 1984, sur la base de l'article 16 de l'arrêté ministériel du 10 août 1977 établissant le cahier général des charges des marchés publics de travaux, de fournitures et de services, une indemnité pour préjudice subi de 7 937 963 francs. Ce montant fut finalement réduit, en octobre 1985, après négociations entre l'entreprise et l'administration, à 6 602 749 francs.

La liquidation de cette indemnité ne fit l'objet d'une ordonnance de paiement qu'en mars 1989, très peu de temps avant l'écoulement du délai de la prescription quinquennale.

En l'absence de dossier propre à justifier le montant de l'ordonnance, la Cour n'a pas accordé son visa. Par lettre du 5 juin 1989, elle a insisté auprès du Ministre-Président de l'Exécutif, chargé de la Culture et de la Communication, pour que tous les éléments permettant d'apprécier le fondement et l'importance de chacun des articles du dédommagement lui soient transmis pour vérification. Elle a, en outre, formulé des critiques relatives à certains postes de l'indemnité.

Cette affaire a été évoquée dans le dernier Cahier d'observations (1).

Sans répondre à la lettre de la Cour, le Ministre-Président a soumis le différend à l'Exécutif, lequel, tout en admettant que les pièces justificatives demandées par la Cour des comptes ne pouvaient être « produites ni attestées a posteriori », a cependant marqué son accord sur la dépense. La délibération, prise le 6 février 1990, fait valoir que la prolongation des délais résultait de circonstances étrangères à l'adjudicataire, qu'elle avait été, en général, correctement évaluée, que les documents manquants ne pourraient que confirmer la réalité des frais comptabilisés et que le non-règlement de l'indemnité convenue à l'amiable déboucherait sur une procédure de recouvrement devant les tribunaux, ce qui donnerait naissance, de surcroît, à des intérêts de retard.

Quoi qu'il en soit, conformément aux dispositions de l'article 14 de sa loi organique du 29 octobre 1846, et vu l'article 71 de la loi du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, la Cour a été invitée à viser avec réserve, l'ordonnance émise en paiement de l'indemnité contestée.

Elle a toutefois fait observer que le retard apporté dans le traitement de ce dossier par l'administration provoquerait, en tout état de cause, la déduction d'importants intérêts de retard au profit de l'entrepreneur.

Délibération de l'Exécutif de la Communauté française
du 21 juin 1990

Cette délibération est connexe aux deux délibérations du 19 octobre 1989.

(1) Document 91 (1989-1990), n° 1, du 17 octobre 1989, p. 32.

Par arrêté du 9 novembre 1988, le ministre de la Communauté française chargé du Tourisme a octroyé une subvention complémentaire à l'ASBL « Centre belge du Tourisme des Jeunes », en vue de l'aménagement d'un gîte d'étape de vacances à Bastogne (2^e phase).

Saisie de l'ordonnance de paiement de la subvention (4 368 000 francs), la Cour a refusé de viser, et a, par lettre du 7 juillet 1989, fait observer au ministre que le plafond d'intervention par unité d'hébergement n'avait pas été respecté, le montant global des investissements s'étant élevé à 25 624 000 francs pour 66 lits, soit 388 242 francs par lit, alors que le coût maximal subventionnable par lit, en matière de tourisme social, est établi à 300 000 francs.

Son Collège a fait observer, à titre subsidiaire, que la décision de l'Exécutif, qui aurait été prise de ne pas appliquer, à titre exceptionnel en ce qui concerne cette subvention, le principe de la limitation par lit, ne lui avait pas été transmise.

Sans répondre à ces observations, le ministre a soumis la litige à l'Exécutif de la Communauté lequel a pris, le 21 juin 1990, une délibération invitant la Cour à viser avec réserve l'ordonnance de paiement de 4 368 000 francs.

Cette délibération fait valoir que l'Exécutif de la Communauté française avait, le 21 octobre 1988, décidé de ne pas appliquer le principe du plafonnement par lit, en ce qui concerne cette subvention.

Elle reprend, pour le surplus, la même argumentation que les deux délibérations du 19 octobre 1989.

Quoi qu'il en soit, conformément à l'article 14 de sa loi organique du 29 octobre 1846, et vu, l'article 71 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, la Cour visera avec réserve l'ordonnance en question, dès qu'elle lui sera présentée.

2. Application de la circulaire 89/006 organisant le contrôle des dossiers d'engagement et de liquidation

En vue de réduire le nombre des observations de la Cour et, partant, le délai de paiement, une circulaire du Secrétaire général, datée du 9 juin 1989, a été diffusée « à tous les fonctionnaires, officiers budgétaires et comptables et à tous les agents intervenant dans la procédure de liquidation » afin que chaque dossier destiné à la Direction d'Administration des Finances soit examiné aux différents niveaux de contrôle et qu'il ne soit transmis à la Cour des comptes que nanti de tous les documents justificatifs requis.

En dépit de ces instructions, la Cour a encore dû réclamer (1), à l'occasion de la fourniture de l'installation téléphonique du cabinet du Ministre-Président, tous les documents permettant de s'assurer du respect de la réglementation des marchés publics, en ce qui concerne la consultation de plusieurs fournisseurs, l'approbation et l'engagement de la dépense.

Ces documents ont été produits à l'appui d'une réponse du 27 juin 1990.

3. Marchés publics

A. Contrats d'études — Abandon de projets — Paiement d'honoraires

Le 24 octobre 1984, une convention a été conclue entre la Communauté française et un bureau d'études.

La mission confiée à ce bureau concernait l'ensemble des études, la direction et la surveillance des travaux d'aménagement du centre d'hébergement « Les Banays » à SUGNY (Vresse).

(1) Lettre du 1^{er} juin 1990.

Lors de la liquidation des honoraires réclamés par le bureau d'études, la Cour, par sa lettre du 26 octobre 1988, a fait part au ministre qu'il était regrettable de devoir constater que des honoraires s'élevant à 4 804 772 francs avaient ainsi été payés pour un projet non réalisé.

J 459.775

La Cour a relevé (1) que l'étude de la seconde phase du Centre sportif de Naimette-Xhovémont avait été modifiée à plusieurs reprises et finalement abandonnée à la suite du désistement de la ville de Liège. Tout en signalant que pareilles remarques avaient déjà fait l'objet d'articles publiés dans des Cahiers d'observations précédents (144^e Cahier, pages 47 et 49, fascicule 1^{er} bis; 146^e Cahier, pages 89 et 91, fascicule 1^{er}), elle a constaté qu'à la suite de ces modifications et de cet abandon, des honoraires se montant à 16 197 000 francs (part Communauté française: 40,79 % × 39 709 009 francs) avaient été payés pour un projet non réalisé.

B. Délégations de compétences

La Cour avait relevé, dans son Cahier précédent (2), qu'étaient souvent méconnues 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.

Depuis lors, un certain nombre d'observations ont à nouveau dû être formulées à ce sujet.

C'est ainsi, que des travaux supplémentaires ont été approuvés et des prolongations de délai ont été accordées par l'administrateur général ou par l'inspecteur général, pourtant non habilités à cet effet.

En vue d'éviter la répétition d'observations de la Cour en la matière, le Ministre-Président de l'Exécutif a fait savoir qu'il allait réviser en conséquence (3) les dispositions de l'arrêté.

Enfin, en ce qui concerne l'octroi de délégations de pouvoirs à des membres de cabinets ministériels, en vue de l'approbation ou de la surveillance de marchés publics, pratique jugée illégale tant par la jurisprudence, notamment celle du Conseil d'Etat, que par la doctrine, des d'observations ont encore été formulées depuis la clôture du dernier Cahier.

Il s'agit des deux cas suivants:

J 430.394

Réalisation d'une communication gouvernementale: marché conclu par le directeur-adjoint du cabinet du ministre des Affaires sociales et de la Santé (4).

J 479.822

Fourniture d'une installation téléphonique: marché approuvé par le directeur de cabinet du Ministre-Président de l'Exécutif (5).

C. Marché de gré à gré: Institut de Sociologie de l'ULB — INUSOP

J 415.580

La Cour a renvoyé (6), non visée, une ordonnance d'un montant de 1 950 000 francs, émise au profit de l'Institut de Sociologie de l'Université libre de Bruxelles, en vue du paiement de la subvention allouée pour la réalisation d'une recherche sur l'identité culturelle des membres de la Communauté française de Belgique.

(1) Lettre du 10 avril 1990.

(2) Document 91 (1989-1990), n° 1 du 17 octobre 1989, p. 30 et 31.

(3) Dépêche du 20 juin 1990.

(4) Lettre du 10 janvier 1990.

(5) Lettre du 1^{er} juin 1990.

(6) Lettre du 28 décembre 1989.

Son Collège fit observer, à ce propos, qu'il ne pouvait admettre l'imputation de la dépense à la charge d'un article réservé aux subventions.

Plusieurs clauses du contrat-cadre passé entre la Communauté et l'Institut permettent, en effet, de considérer qu'il s'agit d'un marché de services, confié à un organisme spécialisé, pour les besoins de la Direction générale de la Culture, plutôt que d'une aide, d'une intervention ou encore d'une participation dans le coût d'une recherche dont le résultat peut servir l'intérêt général.

D'autre part, s'agissant vraisemblablement d'un marché qui s'étendra sur plusieurs années, il convenait d'engager son coût total présumé à charge de la partie « crédits d'engagement » d'un article budgétaire spécifique réservé à ce type de dépenses, de manière à respecter les prescriptions des articles 7, § 2 et 22, 1^{er} alinéa de la loi du 28 juin 1963, modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'Etat, ainsi que celles des articles 1^{er}, 1^o et 2, § 1^{er}, 4^o de l'arrêté royal du 31 mai 1966 portant règlement du contrôle de l'engagement des dépenses.

Quant à la justification des dépenses, la Cour a en outre relevé que les rapports (rapport intérimaire sur « l'identité culturelle des Belges francophones » — non daté, et « Image de la Communauté française auprès des Belges » — novembre/décembre 1988) devraient être soumis à la signature du responsable de l'étude et approuvés par le Comité d'accompagnement ainsi que par l'autorité ministérielle concernée.

Enfin, la Cour releva qu'en contravention aux dispositions figurant à l'article 6 du contrat-cadre de recherche signé entre la Communauté française et l'Institut de Sociologie de l'Université libre de Bruxelles, les renseignements relatifs au personnel utilisé (notamment en ce qui concerne les qualifications précises et les barèmes) ne lui ont pas été communiqués.

4. Subventions

A. Défaut de pièces justificatives

J 149.135

La Cour a exposé, dans son Cahier précédent (1), qu'une certaine confusion existait au sein des services de la Communauté quant à la constitution des dossiers relatifs à l'octroi de subventions, au regard des dispositions de l'arrêté royal n° 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 leur utilisation, le bilan et les comptes de résultats (2).

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 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, bien que liquidées avec retard, relèvent d'exercices antérieurs.

(1) Document 91 (1989-1990), n° 1 du 17 octobre 1989, p. 25.

(2) Lettre du 10 juin 1988.

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

Afin de trouver une solution à ces problèmes, la Cour avait suggéré de généraliser l'emploi d'un plan comptable normalisé, adapté aux besoins spécifiques des associations culturelles subventionnées par la Communauté.

Au cours de l'année écoulée, ces remarques générales ont gardé leur actualité et plusieurs observations ont été formulées en ce sens.

J 328.860
J 354.126
J 362.790

En particulier, il convient de citer le cas de deux subventions complémentaires de fonctionnement, pour l'année 1988, d'un montant total de 2 841 865 francs accordée à l'ASBL « Télévision régionale et communautaire Mons-Borinage ».

Partant de la constatation que cette association clôturait l'exercice 1988 avec un boni de 2 341 563 francs, destiné à être incorporé à ceux des années antérieures qui s'élevaient déjà à 2 583 625 francs, la Cour a demandé au ministre ayant en charge la Culture de justifier, au regard des dispositions de l'arrêté de l'Exécutif du 7 décembre 1987 (1) l'octroi de telles subventions complémentaires de fonctionnement (2).

Depuis lors, différentes réponses (3) ont été fournies qui n'ont guère apporté d'éclaircissements; et la Cour a de nouveau précisé les documents comptables qui devaient lui être présentés pour qu'elle puisse éventuellement viser le solde de la subvention allouée pour 1988 (4).

B. *Subventions d'équipement touristique — Dérogation aux règles organiques*

S 813.852
J 427.872

Dans le cadre de la politique d'aide au développement de l'équipement touristique, les administrations subordonnées et les associations sans but lucratif reconnues peuvent obtenir, des pouvoirs publics compétents, à savoir les Communautés, une intervention dans le financement d'acquisitions et de travaux de construction, d'aménagement, d'agrandissement et d'équipement, destinés à augmenter l'attrait d'une localité touristique.

A titre de garantie, il est prévu que, lorsque la construction ou l'acquisition subventionnée est faite au profit d'une association sans but lucratif reconnue, celle-ci doit s'engager à rembourser le montant de la subvention si elle change, dans le délai de quinze ans, sans autorisation préalable du ministre qui a le Tourisme dans ses attributions, l'affectation du bien pour lequel la subvention est allouée.

Cet engagement doit être garanti par une hypothèque, si le montant du subside est supérieur à 2 000 000 de francs(5).

Il en résulte que la Cour refuse (6) de viser les ordonnances liquidant de telles subventions, lorsqu'elle constate que l'engagement de remboursement par l'association bénéficiaire n'est pas garanti par une hypothèque.

(1) Cet arrêté relatif au subventionnement des télévisions locales et communautaires prévoit, en son article 3, 1^o, que des subventions de fonctionnement ne peuvent être allouées que pour couvrir des frais réellement consentis.

(2) Lettre du 19 juin 1989.

(3) Dépêches des 29 septembre et 9 novembre 1989 et du 26 mars 1990.

(4) Lettre du 8 juin 1990.

(5) Article 3 de l'arrêté royal du 14 février 1967 déterminant les conditions d'octroi des subventions allouées par l'Etat pour le développement de l'équipement touristique.

(6) Lettres du 25 juillet 1984 et du 18 décembre 1989.

C. *Subventions au profit d'associations menant des actions dans le domaine de la formation professionnelle, en marge du régime général géré par l'Office communautaire et régional de la Formation et de l'Emploi (FOREm)*

a) *Considérations liminaires*

Dans son cahier précédent (1), la Cour avait signalé que l'adoption par le Conseil du 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, avait eu pour effet de conférer une base normative aux interventions, allouées à ces associations qui en étaient jusque là dépourvues.

Dès 1987, la Cour a surveillé, sous ses aspects administratifs et budgétaires, la mise en application par l'Exécutif des dispositions de ce décret, ce qui a mis en évidence certaines lacunes dans le processus de subventionnement et, tout récemment, un cas de méconnaissance des principes budgétaires par le ministre communautaire compétent pour la Formation.

Mais d'une manière générale, comme il ressort des points b) et c) ci-après, le ministre a progressivement pris les mesures propres à remédier aux lacunes dénoncées en ce qui concerne la procédure d'octroi automatique des avances sur subventions et la manière dont les associations bénéficiaires justifient l'utilisation des sommes reçues.

b) *Octroi automatique des avances*

J 321.812
J 471.150

Les arrêtés ministériels d'octroi prévoient qu'une avance, égale à cinquante pour cent du montant de la subvention attribuable, sera automatiquement versée au bénéficiaire, sur la base d'une simple déclaration de créance.

L'utilisation de cette avance ne doit, conformément aux instructions arrêtées par l'administration, être justifiée qu'au moment de la demande de solde, c'est-à-dire après la réalisation de l'action subventionnée.

Il va de soi que pareil système est propice à l'apparition de situations d'indus susceptibles de déboucher sur des difficultés de récupération (2).

Dès lors, en vue de prévenir au maximum de tels risques, la Cour a proposé (3) au ministre d'obliger tout bénéficiaire d'une subvention à attester, dans sa déclaration de créance réclamant l'octroi d'une avance, que son action a effectivement été entamée.

Une suite favorable a été réservée à cette suggestion par le ministre communautaire (4), ce dernier et son administration se montrant, depuis lors, particulièrement attentifs à se prémunir contre l'apparition de situations génératrices d'indus (5).

(1) Document 91, 1989-1990, n° 1 du 17 octobre 1989, p. 20.

(2) Ainsi, deux associations avaient, à la fin de l'année 1987, perçu des avances qu'elles ont conservées pendant plus d'un an, alors même qu'elles n'avaient jamais mis en oeuvre l'action pour laquelle la subvention leur avait été consentie.

(3) Lettres des 23 février et 31 août 1989.

(4) Dépêche du 20 octobre 1989.

(5) Cette vigilance s'est tout spécialement illustrée par le cas extrême d'une association dont la dissolution avait tardivement été portée à la connaissance du ministre communautaire, qui s'est opposé au versement de l'avance qu'il avait octroyée, alors même que l'ordonnance de paiement avait déjà été visée par la Cour et imputée à la Trésorerie mais était en instance d'exécution par le comptable centralisateur.

c) *Justification, par les allocataires, de l'utilisation des subventions*

J 427.027

A l'occasion de son contrôle, la Cour a constaté que la manière dont les associations justifiaient l'utilisation des subventions qui leur sont accordées, n'était pas exempte de reproche.

Ainsi a-t-il été relevé (1) :

- que ces associations introduisaient parfois des pièces de dépenses ne présentant pas un lien direct avec le programme de formation professionnelle subventionné;
- qu'elles restaient fréquemment en défaut de produire une preuve valable du paiement de leurs dépenses, surtout en matière de rémunérations;
- qu'elles ne justifiaient pas le respect des dispositions fiscales et notamment celles relatives au précompte professionnel;
- que les pièces justificatives de dépenses n'étaient pas systématiquement approuvées par les personnes statutairement compétentes pour engager l'association.

Les remarques de la Cour ont trouvé un écho favorable auprès du ministre qui l'a informée (2) que les services administratifs du département ont élaboré une nouvelle lettre-circulaire précisant aux organismes visés par le décret du 17 juillet 1987, les diverses modalités pratiques qu'ils ont à respecter lors de la production des pièces destinées à prouver l'utilisation conforme des subventions allouées.

Après avoir constaté que cette circulaire apportait un remède adéquat au laxisme antérieur, la Cour a fait savoir (3) au ministre qu'elle prenait acte avec satisfaction, des nouvelles mesures intervenues.

d) *Gestion des crédits budgétaires*

J 465.144

Alors que deux associations s'étaient déjà vu attribuer, par arrêté du 25 septembre 1989, des subventions couvrant une période qui se terminait au 31 décembre 1989, le ministre communautaire de la Formation leur a, par arrêté du 29 décembre 1989, octroyé de nouvelles subventions imputées également à la charge des crédits de l'année 1989, nonobstant le fait que, manifestement, ces nouvelles subventions étaient destinées au financement d'activités devant se dérouler en 1990.

En vue de permettre, irrégulièrement, pareille imputation, le point de départ des périodes d'un an couvertes par l'arrêté du 29 décembre 1989 a été fixé au 1^{er} novembre 1989, ce qui constitue un double emploi, pour les mois de novembre et de décembre 1989, avec les périodes concernées par l'arrêté antérieur.

Tout en soulignant (4) que pareil chevauchement des périodes de subventionnement ne respecte pas l'esprit des prescriptions légales et réglementaires applicables en la matière (5), en ce que sont ainsi financées, à la charge de crédits de 1989, les dépenses de fonctionnement des deux associations bénéficiaires s'étalant sur des périodes globales respectives de 16 et de 22 mois, la Cour a prié le ministre de justifier ces situations anormales et a insisté pour qu'à l'avenir, il veille au strict respect des principes budgétaires évoqués ci-avant.

(1) Lettre du 12 janvier 1990.

(2) Dépêche du 19 avril 1990.

(3) Lettre du 7 juin 1990.

(4) Lettre du 11 avril 1990.

(5) Article 5 de la loi du 28 juin 1963, modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'Etat et article 8, § 1^{er}, 4^o de son arrêté d'application du 1^{er} juillet 1964.

5. Enseignement

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

J 112.239

Un rappel général des questions en suspens, relatives au nombre d'étudiants pris en considération pour la détermination de l'allocation de fonctionnement allouée aux universités, a été adressé au ministre de l'Education et de la Recherche scientifique de la Communauté française, le 9 octobre 1989.

Ce rappel reprenait toutes les questions déjà évoquées au Cahier d'observation précédent (1).

Aucune réponse n'a été fournie à la Cour à ce jour.

B. Absence de critères en fonction desquels les dotations allouées aux services de la Communauté française à gestion séparée doivent être calculées

J 048.749bis

L'article 27 du décret du 22 décembre 1989, contenant le budget de la Communauté française de l'année 1990, reporté au 1^{er} janvier 1991, l'entrée en vigueur de l'article 1^{er} de l'arrêté royal n° 413 du 29 avril 1986, portant les dispositions relatives aux moyens de fonctionnement de l'enseignement de l'Etat et aux subventions de fonctionnement allouées à l'enseignement subventionné.

C. Investissements immobiliers des institutions universitaires — Recettes provenant de l'aliénation d'immeubles acquis ou construits avec l'aide de l'Etat et/ou de la Communauté française

J 002.806

Comme il est exposé dans son Cahier précédent, la Cour attire en vain, depuis plusieurs années, l'attention des ministres concernés sur les anomalies et les insuffisances de la réglementation relative aux investissements immobiliers des établissements universitaires.

En raison de l'effet non négligeable de cette affaire sur les finances de la Communauté, la Cour a tenu à rappeler une nouvelle fois sa position dans une lettre du 23 novembre 1989, adressée à Mme la Présidente du Conseil de la Communauté française, à l'occasion de l'examen du projet de décret contenant le budget de la Communauté française de l'année 1990 — Dépenses d'éducation, de recherche et de formation.

D. Approbation et publication des budgets des services 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 336.887

J 424.004

A la suite de l'examen par la Cour du projet de décret contenant le budget de la Communauté française pour l'année 1990 — Dépenses d'éducation, de recherche et de formation —, la Cour a signalé à Mme la Présidente du Conseil de la Communauté française (2), que les budgets agrégés des services à gestion séparée de l'enseignement de la Communauté française figurent au Titre IV — section particulière — chapitre 1bis, articles 70.02 et 70.04 et que cette solution n'est pas satisfaisante.

De même, rappelant qu'une séparation budgétaire et comptable complète s'impose entre les opérations des services à gestion séparée et celles des services de l'administration générale du département, la Cour a, une nouvelle fois, insisté pour que les budgets des services à gestion séparée soient inscrits à un Titre VI (à créer) du budget, une agrégation des budgets par niveau d'enseignement pouvant être admise eu égard au grand nombre d'établissements concernés.

(1) Document 91 (1989-1990), n° 1 du 17 octobre 1989, p. 37.

(2) Lettre du 23 novembre 1989.

E. *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

La commission chargée de surveiller l'application de la convention conclue le 10 juillet 1987 avec l'UCL a effectué sa mission sans problème selon les modalités brièvement exposées dans le cahier précédent (1).

Elle prépare la conclusion d'une convention similaire avec l'ULB qui envisage également la concession de droits réels sur certains terrains de l'ancienne plaine des manoeuvres d'Etterbeek, qui lui a été cédée par la loi du 24 juillet 1969.

F. *Mise en place du nouveau mode de gestion financière et comptable des services à gestion séparée de l'enseignement de la Communauté française*

J 337.367

Les contrôles effectués sur place, dans les établissements et au département, postérieurement à l'envoi de la circulaire de synthèse du 23 novembre 1988, appuyée d'exemples chiffrés, montrent une assez nette amélioration dans la tenue des écritures et dans l'élaboration des documents comptables de fin d'exercice, en particulier pour ce qui concerne le compte d'exécution du budget.

6. Office de la protection de la jeunesse

A. *Nouvelle imputation des actions en milieu ouvert (AM0)*

J 424.331

La Cour a préconisé (2) le maintien d'articles d'imputation distincts pour, d'une part, les promoteurs d'actions en milieu ouvert intégrant des mineurs non légalement assujettis aux mesures de contrainte ressortissant à la loi du 8 avril 1965 et pour, d'autre part, les services résidentiels et non résidentiels assurant, quant à eux, les mesures contraignantes pour les mineurs légalement protégés qui leur sont confiés dans le cadre de cette loi et de l'arrêté organique de l'Exécutif du 7 décembre 1987.

Le projet de budget de 1990 aboutissait en effet à vider de la quasi-totalité de sa substance l'article 33.05 de la section 45 (apte antérieurement à recevoir l'imputation des actions en milieu ouvert) pour amalgamer les collaborations périphériques de la protection de la jeunesse avec les services constitués de la protection officielle proprement dite, ce qui avait pour inconvénient majeur de les regrouper dans une imputation unique, méconnaissant ainsi la spécialité budgétaire d'institutions opérant selon des normes de subsidiation distinctes, relevant de réglementations différentes et recouvrant des catégories spécifiques de bénéficiaires.

Le nouvel arrêté de l'Exécutif du 21 décembre 1989, même s'il a restructuré les AM0 selon des normes plus précises qu'antérieurement, n'a cependant pas gommé ces différences, notamment quant à la structure conventionnelle annuelle de leur subventionnement, distinguant fondamentalement celle-ci du fonctionnement permanent des services résidentiels et non résidentiels installés, quant à eux, dans un régime d'agrégation et de subventions réglementairement fixées selon le nombre de prises en charge.

Le ministre n'a pas estimé devoir reconsidérer son projet de budget pour 1990, mais il n'en reste pas moins que la scission des imputations reste souhaitable.

(1) Document 91 (1989-1990), n° 1, du 17 octobre 1989, pp. 21 et 22.

(2) Lettre du 23 novembre 1989 à Mme la Présidente du Conseil de la Communauté française.

J 443.464

Néanmoins, et pour ne pas pénaliser les promoteurs privés de l'action en milieu ouvert, à l'occasion d'une critique à caractère spécifiquement budgétaire, la Cour a accepté de viser sans réduction l'ordonnance d'ouverture de crédit approvisionnant l'article 60.03.A de la section particulière, sans que soient pour autant levées ses objections de fond quant à la globalisation d'imputation ainsi opérée.

B. *Cumul de subventions*

J 429.188

A l'occasion de la liquidation, au profit de l'ASBL « VENT DEBOUT » à Liège, de la troisième et dernière tranche de la subvention qui avait été accordée à ce promoteur, pour l'année 1989, sur la base de l'arrêté royal du 4 février 1981 et de l'arrêté ministériel du 13 février 1981 organisant les actions en milieu ouvert (AMO) au profit de mineurs d'âge accueillis à l'amiable et ne faisant pas l'objet de mesures contraignantes dans le cadre de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse, la Cour a constaté qu'à partir de l'année 1987 et en tous cas jusqu'en 1989, l'ASBL précitée s'est vu subventionner dans un double régime.

Il se révèle en effet que le même promoteur bénéficie, par ailleurs, cette fois, dans le cadre de l'article 37, 2^o b, de la loi organique et de ses arrêtés successifs d'application (arrêtés organiques de l'Exécutif des 12 mars et 7 décembre 1987), d'une seconde subvention, afférente à l'exécution, au titre de service non résidentiel (SNR), de prestations éducatives et philanthropiques au profit de mineurs d'âge faisant l'objet d'une protection légale contraignante.

Ces deux types d'activités ne peuvent en principe être cumulés par un même promoteur durant les mêmes périodes, l'arrêté organique du 7 décembre 1987 (ayant d'ailleurs laissé inchangés les critères déjà édictés par celui du 12 mars 1987) exigeant des services non résidentiels à mission éducative, qu'ils consacrent la totalité de leur activité aux mineurs d'âge légalement protégés qui leur sont confiés.

En outre, ces services ne peuvent obtenir des subventions additionnelles dépassant les normes de base de personnel et de fonctionnement organiquement prévus, qu'en les sollicitant, dans les mêmes régime et cadre réglementaires, selon la procédure particulière requise par l'article 61, b de l'arrêté du 7 décembre 1987, et donc sans pouvoir prétendre faire endosser ces éventuels suppléments par un autre régime de subventionnement.

L'ASBL « VENT DEBOUT » ayant été instituée en « service éducatif non résidentiel » par une convention du 31 juillet 1987 prenant effet le 1^{er} avril 1987, le ministre aurait dû, à dater du 1^{er} janvier 1988, clôturer, sans autre renouvellement annuel, le subventionnement « action en milieu ouvert » de ce promoteur et le transférer comme son activité dans le cadre exclusif appelé à les régir (1) et leur devenant exclusivement applicable en tant que régime éducatif non résidentiel, incluant « l'ensemble des exigences réglementaires », visé à l'article 68, § 1^{er} du même arrêté.

(1) Article 3, 3^o, b article 36 et article 61, b, de l'arrêté de l'Exécutif du 7 décembre 1987.

Nonobstant cet impératif, le ministre a pourtant laissé se poursuivre, parallèlement, deux modes de subventionnement réglementairement incompatibles et, de surcroît, en disharmonie avec la spécialité budgétaire; en effet, l'unification des subventionnements aurait normalement entraîné le regroupement des dépenses sur le seul article 60.03 A de la section particulière (compétent pour les services tant résidentiels que non résidentiels de la protection de la jeunesse) tandis que le morcellement des subventions, issu du maintien d'un régime « action en milieu ouvert », a permis à une partie d'entre elles de continuer à émarger, artificiellement, à l'article 33.05 de la section 45. Comme l'ASBL reste par ailleurs, cumulativement, demanderesse dans les deux régimes, il s'indique d'unifier sa situation future, dans le seul régime approprié, à savoir celui de l'arrêté de l'Exécutif du 7 décembre 1987, lequel doit, en l'absence d'option exprimée, avoir la primauté sur l'action en milieu ouvert, compte tenu de la qualité différente dont sont revêtus par les mineurs d'âge assujettis à l'un ou à l'autre régime.

L'examen des postes constitutifs de la subvention obtenue par l'ASBL, en tant que « service non résidentiel », révèle par ailleurs qu'elle a reçu une subvention pour « frais ordinaires d'entretien », forme d'intervention que la réglementation correspondante (arrêtés des 12 mars et 7 décembre 1987) exclut formellement, pour la réserver aux seuls services résidentiels, alors que le promoteur ne peut en l'occurrence revendiquer cette dernière classification, ni, conséquemment, le poste en cause. Il s'indiquait dès lors de récupérer, à la charge de l'ASBL, la somme de 1 304 135 francs, représentant le montant total perçu irrégulièrement pour les années 1987, 1988 et 1989, par réduction à due concurrence, de l'ordonnance n° 6344 émise à la charge de l'article 33.05 (section 45, titre I) du budget.

La Cour a également mis l'accent sur la nécessité de rectifier, pour l'avenir, le calcul de la subvention de manière à ne plus y inclure le poste incriminé, dont l'octroi est dépourvu de toute base réglementaire et de mettre un terme, dès que possible, au conventionnement « AMO » de l'ASBL « VENT DEBOUT » en raison de l'exigence d'activité exclusivement requise par l'arrêté du 7 décembre 1987 (« SNR »).

En outre, la Cour a préconisé la présentation au visa préalable de l'ensemble des subventions octroyées à l'ASBL « VENT DEBOUT », de manière à pouvoir surveiller celle-ci d'une manière contemporaine et à permettre, le cas échéant, de formuler des propositions adéquates, tant dans l'hypothèse où le cumul des régimes « AMO » et « SNR » viendrait à être maintenu, que dans celle où devrait encore être décelée, dans le second régime, la persistance de frais ordinaires litigieux.

7. Gestion de services publics par des associations sans but lucratif se substituant aux administrations

A. L'ASBL « Centre d'animation permanente »

S 882.185

Dès 1985, la Cour a dénoncé la constitution, sous la forme juridique d'une association sans but lucratif, du « Centre d'animation permanente » financé par la Communauté française, jusqu'à concurrence d'un montant annuel de 75 millions de francs.

En effet, comme ce fut exposé dans le dernier Cahier d'observations (1), cette ASBL avait pour unique mission d'assurer le paiement, à des conditions laissées au pouvoir discrétionnaire du ministre et au mépris des règles qui régissent le recrutement du personnel dans les administrations et les autres services des ministères, de personnes mises à la disposition des services administratifs de la Communauté française.

(1) Document 91 (1989-1990), n° 1, p. 23.

Afin de mettre un terme à cette situation, l'Exécutif a informé la Cour de son intention de provoquer la dissolution de l'association ou, à tout le moins, de ne plus la subventionner.

Quant au personnel du « Centre d'animation permanente », il avait été recruté par la Communauté française dans le cadre de contrats de travail à temps partiel.

La régularisation de la situation administrative et pécuniaire des agents en cause a été rendue possible grâce à une concertation entre les services administratifs de la Communauté française, de l'Inspection des finances et de membres des bureaux de la Cour des comptes.

L'ASBL ayant, par conséquent, perdu toute raison d'être, son assemblée générale a, en date du 5 mars 1990, décidé de la dissoudre.

Bien que l'affaire qui vient d'être évoquée touchât à sa fin, la Cour avant de clore ce dossier, a soulevé le problème de l'affectation du patrimoine de l'association. (1)

Il importe de relever que l'actif de l'ASBL s'élevait, selon le dernier bilan établi au 31 décembre 1988, à une somme de 29 328 281 francs.

Quant au solde positif existant au moment de la dissolution de l'ASBL, ainsi qu'il résulte des renseignements obtenus auprès de l'administration concernée de la Communauté française, il s'élevait à un montant proche de 20 millions de francs.

Partant de la constatation que ce solde ne pouvait être que le résultat d'excédents de recettes de subventionnement sur les dépenses, la Cour en a demandé le remboursement au profit de la Communauté française.

La position adoptée en la matière se fondait sur l'arrêté royal n° 5 du 18 avril 1967, relatif au contrôle de l'octroi et de l'emploi des subventions, qui prescrit que l'allocataire d'une subvention qui reste en défaut de justifier l'utilisation des sommes reçues est tenu au remboursement des montants non justifiés.

Les dispositions légales doivent en effet, prendre le pas sur celles des statuts de l'association qui prévoyaient qu'en cas de dissolution, l'actif net serait versé à une association sans but lucratif ayant des objectifs similaires ou développant principalement des activités de formation ou d'animation culturelles.

Indépendamment de ces raisons juridiques, force est de constater qu'il eût été, pour le moins, paradoxal que la Communauté française, seul pouvoir subsidiaire du « Centre d'animation permanente », ne récupérât pas les sommes qu'elle avait allouées à cette association et dont cette dernière reste dépositaire.

A ce jour, aucune réponse n'a encore été donnée à ce sujet.

B. « L'ASBL Office de promotion du tourisme » (OPT)

J 459.015

La Cour a, dans son 144^e Cahier d'observations (fascicule 1^{er} bis, p. 39) ainsi qu'au dernier cahier, adressé au Conseil de la Communauté française, évoqué le cas de cet organisme de droit privé, chargé d'une mission de service public.

Elle a formulé des objections à l'encontre d'une technique consistant à confier à un organisme de droit privé des missions dévolues antérieurement au Commissariat général au tourisme, sans habilitation décrétable.

(1) Lettre du 31 mai 1990.

Deux solutions ont été envisagées par l'Exécutif afin de rencontrer les objections émises :

- soit la création, par décret, d'un organisme d'intérêt public;
- 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 précédemment exercées par le Commissariat général au tourisme.

Dans ce contexte, les ordonnances de paiement du subside pour l'année 1988 furent visées.

La Cour désirait, cependant, être informée, à l'occasion des prochaines liquidations, de la solution définitivement adoptée dans cette affaire.

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 décrétable devait consacrer le transfert à l'OPT des missions antérieurement dévolues au Commissariat général au tourisme, la Cour a visé les ordonnances de la première 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.

Par suite, en l'absence d'une telle décision, la Cour a refusé de viser les ordonnances relatives à la 2^e tranche accordée pour l'année 1989 et à la 1^{ère} tranche allouée pour l'année 1990.

Par sa dépêche du 26 avril 1990, le ministre a signalé à la Cour que l'Exécutif avait décidé de soumettre au Conseil de la Communauté française un avant-projet de décret habilitant l'Exécutif à confier à un organisme de droit privé des missions de service public.

L'adoption de ce projet sera accompagnée d'une modification des statuts, de manière à rendre le secteur privé majoritaire au sein du Conseil d'administration.

La Cour a estimé que la solution envisagée par l'Exécutif était de nature à rencontrer les observations qu'elle avait formulées à ce sujet depuis de nombreuses années.

En conséquence, en attendant l'adoption définitive des réformes envisagées, elle a visé les ordonnances portant liquidation des subventions allouées à cet office pour les années 1989 (2^e tranche) et 1990 (1^{ère} tranche).

Elle a toutefois précisé que son Collège désirait être informé régulièrement de l'évolution de cette affaire et, en tout état de cause, préalablement à la liquidation des premières tranches de la subvention relative à l'année 1991.

C. L'ASBL « Formation sport et culture dans les établissements pénitentiaires »

a) Rappel des faits

S 935.972

Créée en vue de promouvoir toute action favorisant l'intégration sociale des détenus et leur réinsertion dans la société, l'ASBL « Formation, sport et culture dans les établissements pénitentiaires » est chargée d'une mission qu'exerçait autrefois l'administration elle-même. En outre, elle est placée, en vertu de ses statuts, sous la haute direction de l'Exécutif de la Communauté française.

La Cour a fait observer (1) que, sous les apparences d'une association de droit privé, elle constitue un organisme public.

Or, c'est au législateur décentralisé que l'article 9 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, modifié par l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1988, réserve le pouvoir de régler la création, la composition, la compétence, le fonctionnement et le contrôle des organismes institués dans le cadre des compétences attribuées aux Communautés et aux Régions.

Tout en dénonçant la violation de cet article, la Cour a néanmoins accepté de viser les ordonnances émises en faveur de l'association, eu égard aux engagements pris par l'Exécutif, en 1986, d'abord, de déposer un projet de décret en cas de maintien des services assurés par l'association, puis en 1987, de ne plus désormais subventionner l'ASBL.

En raison du renouvellement, en 1988, des subventions octroyées à l'association, la Cour a alors adressé une lettre de rappel au nouveau Ministre-Président de l'Exécutif, l'invitant à régulariser sans délai la situation de l'ASBL.

Cette dernière lettre est restée sans réponse et la Cour a renvoyé non visées (2) les ordonnances portant liquidation des deux premières tranches de la subvention accordée pour l'année 1990.

Entre-temps, l'Exécutif s'était pourtant attelé à la solution du problème, puisque, le 20 octobre 1988, il soumettait au Conseil d'Etat un projet de décret relatif aux activités culturelles, sportives et éducatives dans les prisons.

Dans son avis n° L. 18.779/9, rendu en date du 24 avril 1989, le Conseil d'Etat se rallie entièrement à l'analyse de la Cour des comptes: l'Exécutif a bel et bien confié la gestion d'un service public à un organisme public dissimulé sous les apparences d'une association de droit privé, en violation de l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980.

Quant au décret en projet, qui se borne à prévoir la possibilité d'accorder des subventions à une ASBL, qui demeurerait sous la haute direction des gouvernants, le Conseil d'Etat estime qu'il « tend à mettre en place une situation juridique qui encourt la critique aussi sûrement que l'encourait déjà le système antérieur ».

L'Exécutif semble, certes, peu enclin à abandonner sa mainmise sur l'action éducative et culturelle en faveur des prisonniers, par exemple en renonçant à s'immiscer dans l'ASBL qu'il souhaite subventionner et la perspective d'instituer par décret un véritable organisme public ne paraît pas l'agréer davantage. Mais le Conseil d'Etat, dans son avis, a imaginé une troisième solution: par le biais d'un accord de coopération, prévu par l'article 92bis de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, pourrait être créée une institution commune de l'Etat (Ministère de la Justice) et à la Communauté française, dont l'objet serait le même que celui de l'actuelle ASBL et où les représentants à l'Etat et de la Communauté pourraient occuper une position majoritaire.

Cet accord qui devrait être approuvé par le législateur national et le législateur communautaire permettrait, en toute légalité, à la Communauté française d'assurer la mission qu'elle se propose d'assumer dans le domaine de l'aide pénitentiaire.

b) *Réponse de l'Exécutif*

Par sa dépêche du 27 juin 1990, le Ministre-Président de l'Exécutif a communiqué qu'afin de satisfaire aux remarques de la Cour des comptes et du Conseil d'Etat, il avait élaboré un projet d'accord de coopération à conclure par la Communauté française, l'Etat belge (Ministère de la Justice) et la Commission communautaire française pour la Région de Bruxelles-Capitale.

(1) Lettre du 17 février 1986.

(2) Lettre du 29 mai 1990.

Ce projet d'accord qui détaille les modalités d'intervention, en matière d'aide pénitentiaire, des divers pouvoirs publics concernés devrait, selon le Ministre-Président de l'Exécutif, recevoir prochainement l'aval du ministre de la Justice.

Compte tenu des mesures de régularisation qui ont été entamées, l'Exécutif sollicite de la Cour le visa des ordonnances qui lui seront soumises en faveur de l'association.

Il apparaît ainsi que l'Exécutif est désireux d'apporter au problème une solution qui réponde aux remarques et de la Cour des comptes et du Conseil d'Etat.

Dans ces conditions, un dernier délai de remise a été accordé à l'Exécutif et les ordonnances mandatées en 1990 au profit de l'association ont été visées.

D. *L'ASBI. « Bibliothèque principale du Brabant wallon à Nivelles »*

S 895.438

Ainsi qu'il est exposé dans le Cahier d'observations précédent (1), la réglementation relative au Service public de la lecture permet à la Communauté française de reconnaître et de créer des bibliothèques publiques, étant entendu, que dans cette hypothèse, ces 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 spécialement créée à cet effet.

La Cour a dénoncé cette situation dès 1985 (2) et a invité l'Exécutif à mettre un terme à la gestion de cette bibliothèque par l'association précitée, 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.

En réponse aux observations de la Cour, le Ministre-Président de l'Exécutif a fait savoir (3) 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 différents rappels adressés par la Cour, ce dossier n'a pas encore trouvé de solution effective.

E. *L'ASBI. « Centre de lecture publique de la Communauté française »*

Aucun progrès n'a encore été enregistré dans le traitement de ce litige, exposé précédemment en page 41 du Cahier d'observations précédent (document n° 91 (1989-1990), n° 1, du 17 octobre 1989).

(1) Document 91, 1989-1990, n° 1 du 17 octobre 1989, p. 40.

(2) Lettre du 1^{er} octobre 1985.

(3) Dépêche du 23 juillet 1986.

8. Pensions et rentes d'accidents du travail

S 980.274

Se fondant sur les dispositions de l'article 87, § 3 de la loi spéciale du 8 août 1980, en vertu desquelles les règles légales et statutaires applicables aux agents de l'Etat le sont également au personnel des Exécutifs, et dans le respect des conclusions de l'avis du Conseil d'Etat du 16 septembre 1982 précisant que la date de l'accident est un critère qui permet de déterminer qui, de l'Etat, de la Communauté ou de la Région doit supporter la charge de la réparation, la Cour avait estimé que les indemnités accordées concernaient les budgets, de chacune de ses autorités (1).

Ce point de vue ne fut pas partagé par les Exécutifs concernés, pour le motif essentiel que les crédits nécessaires n'avaient pas été transférés aux pouvoirs communautaires et régionaux (2), et la Cour fut invitée à accorder son visa aux rentes qui continuaient à être mises à charge du Trésor public (3).

Le problème fut soumis au Comité de concertation Gouvernement-Exécutifs, lequel a décidé que la charge de ces rentes devait être supportée par les crédits inscrits au budget national (4).

La Cour a pris acte de la position adoptée, mais elle a insisté sur la nécessité de modifier certaines dispositions de la loi du 3 juillet 1967 sur la réparation des dommages résultant des accidents de travail, des accidents survenus sur le chemin du travail et des maladies professionnelles dans le secteur public, en formulant en outre un certain nombre de remarques sur les mesures à prendre en vue d'apporter les solutions nécessaires à certains problèmes techniques (5).

9. Hôpitaux psychiatriques de la Communauté française

Dans son Cahier d'observations précédent (6), la Cour consacrait un article au contentieux des hôpitaux psychiatriques de Mons et de Tournai.

Depuis lors, la situation n'a pas connu d'évolution significative.

- a) *Création illégale par l'Exécutif des ASBL « Association pour l'aide à l'hôpital Chêne aux Haies de Mons » et « Association pour l'aide à l'hôpital psychiatrique de Tournai »*

Dans son 145^e Cahier, la Cour avait déjà exposé les motifs pour lesquels elle tenait pour illégale la création de l'ASBL « Association pour l'aide à l'hôpital Chêne aux Haies de Mons » et avait regretté qu'aucune suite n'ait été apportée à ses observations. 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, avait allégué le caractère tout à fait exceptionnel de ces pratiques.

L'Exécutif a procédé depuis à la création d'une seconde association dénommée « Association pour l'aide à l'hôpital psychiatrique de Tournai ».

A l'heure actuelle, aucun progrès n'a pu être enregistré dans cette affaire.

(1) Lettres du 23 juillet 1986 aux Ministres-Présidents des Exécutifs de la Région wallonne et de la Communauté française.

(2) Dépêche du Ministre-Président de la Communauté française du 1^{er} mars 1989.

(3) Dépêches du Premier ministre et du ministre des Pensions, respectivement, des 22 mai et 19 avril 1989.

(4) Dépêche du Premier ministre du 12 janvier 1990.

(5) Lettre du 23 mai 1990.

(6) Document 91, 1989-1990, n° 1 du 17 octobre 1989, pp. 41 à 46.

S 883.58

S 97.494

b) *Statut juridique et administratif des deux hôpitaux*

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

A maintes reprises, la Cour a insisté pour qu'un décret détermine le statut juridique des deux hôpitaux. Aucune suite n'a été donnée aux dernières observations de la Cour (1) en la matière et ce problème fondamental reste donc en souffrance.

Il semble que l'Exécutif renverse l'ordre des priorités, entendant, en premier lieu, mener à bien l'élaboration d'un projet d'arrêté visant à réformer le règlement de la comptabilité des deniers des hôpitaux psychiatriques, alors que ce projet risque de devoir être fondamentalement modifié lorsque le statut juridique de ces hôpitaux aura enfin été fixé par décret et qu'auront été définies les dispositions organiques de leur gestion budgétaire, financière et administrative.

Ce projet d'arrêté est, en outre, toujours à l'étude.

En effet, consécutivement à l'avis fourni en 1989 par la Cour (2) le ministre a questionné (3) son Collège au sujet d'une éventuelle incompatibilité entre les principes de la comptabilité des deniers et les règles du droit comptable des entreprises, en ce qui concerne l'inscription des créances transmises par les comptables des hôpitaux psychiatriques tant aux receveurs de l'administration des Domaines qu'au service juridique de la Communauté.

Or, comme la Cour vient de le faire observer (4), les deux comptabilités répondent à des impératifs différents et doivent être tenues selon les règles organiques qui leur sont propres.

Ainsi, le § 4 de l'article 14 de l'avant-projet, en vertu duquel le comptable de l'hôpital psychiatrique ne doit plus reprendre dans son compte les droits constatés afférents à des créances transmises à l'administration centrale, ne fait pas obstacle à ce que le comptable en deniers de l'hôpital maintienne, dans ses comptes, les créances recouvrables à l'intervention d'autres comptables de l'administration mais uniquement pour mémoire, par exemple, dans des comptes d'ordre qu'il s'avérerait utile d'ouvrir pour permettre un rapprochement avec les éléments analogues de la comptabilité générale que l'hôpital psychiatrique est obligé de tenir dans le respect des prescriptions des articles 77 à 79 de la loi sur les hôpitaux, coordonnée le 7 août 1987.

c) *Le contentieux « financier » des hôpitaux*

En ce qui concerne enfin le contentieux « financier » des hôpitaux, des solutions sont activement recherchées, ainsi qu'il ressort des dépêches transmises à la Cour durant le 4^e trimestre de 1989 qui émanent du ministre des Finances (5), du ministre des Affaires sociales (6) et du ministre communautaire des Affaires sociales et de la Santé (7).

(1) Lettre du 14 août 1989.

(2) Lettre du 14 août 1989.

(3) Dépêche du 11 décembre 1989 avec, en annexe, une liste de questions à propos de certains aspects des dispositions de l'avant-projet que la Cour avait joint à sa lettre du 14 août 1989.

(4) Lettre du 26 juin 1990 à laquelle est joint un document reprenant les réponses aux demandes de précision dont il est question ci-avant.

(5) Dépêche du 8 décembre 1989.

(6) Dépêche du 5 décembre 1989.

(7) Dépêche du 17 octobre 1989.

Son Collège leur a communiqué diverses mises au point (1), exposées ci-après, afférentes au contentieux portant d'une part, sur l'apurement des dettes contractées par les hôpitaux psychiatriques envers le Service central des dépenses fixes (SCDF) et d'autre part, sur le respect de l'obligation, pour ces hôpitaux, d'une alimentation préalable et suffisante des comptes ouverts à leur profit auprès de ce service.

1^o A propos de ce deuxième volet, en discussion depuis plusieurs années, la Cour a pris acte de ce que le ministre communautaire ne pouvait répondre positivement à sa suggestion visant à la constitution d'un fonds de roulement au moyen de ressources de la Communauté, celle-ci n'étant pas financièrement à même d'avancer les sommes nécessaires.

Le ministre avait également émis l'avis qu'il lui semblait équitable de faire émarger au budget national — par le biais des comptes de trésorerie ou via les intérêts bancaires inclus dans le prix de journée des hôpitaux — les charges financières générées, pour les hôpitaux psychiatriques, par le système que la loi sur les hôpitaux a mis en place. Il estimait dès lors qu'à l'obligation fondamentale de l'alimentation préalable et suffisante des comptes du SCDF, pouvaient valablement se substituer des directives imposant seulement aux hôpitaux de rembourser immédiatement les sommes payées mensuellement par ce service.

La Cour a réfuté ce point de vue en faisant valoir (2) ce qui suit:

Outre que, dans la pratique, ces directives ne sont pas rigoureusement respectées, la mission de paiement est assumée par une administration de l'Etat, pour compte des hôpitaux psychiatriques dont la gestion relève depuis le 1^{er} janvier 1983 de la Communauté et elle ne se conçoit que dans la mesure où l'Etat ne supporte pas, de ce fait et en aucune manière, le coût du préfinancement de ces opérations.

Pour ce qui est des charges financières, celles-ci ne pourront être incorporées au prix de la journée d'entretien que dans la mesure où les normes fixées par la loi sur les hôpitaux n'ont pas été dépassées.

Son Collège a dès lors insisté pour que, sans délai, le ministre communautaire prescrive aux hôpitaux psychiatriques de procéder chaque mois, à l'alimentation préalable et suffisante de leurs comptes ouverts auprès du SCDF, sans préjudice des mesures à prendre à l'effet de leur procurer les moyens financiers nécessaires pour satisfaire à cette obligation de préfinancement, conjuguée à celle, dont il sera question ci-après, de l'apurement des dettes anciennes envers ce service.

Ces mises au point ont, été en outre, succinctement formulées dans la correspondance adressée au ministre des Finances (3), afin qu'il rappelle à nouveau (4) aux hôpitaux psychiatriques leurs obligations de préfinancement.

(1) Lettres du 21 mai 1990.

(2) Lettre du 21 mai 1990.

(3) Lettre du 21 mai 1990.

(4) Ce ministre avait déjà rappelé l'obligation en question dans la lettre qu'il adressait le 23 juillet 1987 au Ministre-Président de l'Exécutif de la Communauté française.

J 501.293

Bien que le ministre communautaire n'ait pas encore répondu aux observations de la lettre du 21 mai 1990, il s'avère que deux ordonnances ont été tout récemment soumises au visa de la Cour, en vue d'octroyer à l'hôpital psychiatrique de Tournai des avances récupérables pour un montant global de 51 millions de francs à imputer à la charge de l'article 22.20, section 53, titre I, du budget de la Communauté; elles ont cependant dû être annulées, en raison de l'imputation budgétaire incorrecte (1).

J 151.962

2^o En ce qui concerne le règlement des découverts existant depuis plusieurs années dans les comptes ouverts auprès du SCDF au nom des hôpitaux psychiatriques de Mons et de Tournai, la Cour a informé le ministre national des Finances et le ministre communautaire des Affaires sociales et de la Santé, qu'elle avait pris acte des différentes mesures mises en oeuvre, à leur intervention, en vue de résoudre le problème du remboursement rapide et intégral des dettes de ces hôpitaux.

En ce qui concerne tout d'abord un montant de quelque 30 millions de francs relatif à des charges, imputables à la gestion nationale pour la période antérieure au 1^{er} janvier 1983 (2), génératrices d'un déficit complémentaire d'exploitation à financer par une subvention à inscrire au budget du ministre national des Affaires sociales, son Collège a souhaité être tenu au courant de la suite que ce dernier donnera aux questions qui lui ont été posées à propos de cette affaire par le service central des dépenses fixes dont le ministre des Finances faisait état in fine de sa dépêche du 8 décembre 1989.

Une correspondance a été adressée à ce sujet au ministre des Affaires sociales (3) pour le prier de faire connaître si des raisons s'opposent à ce qu'il réserve une suite favorable et définitive à la question de cette prise en charge par son département, dans le cadre de l'exécution de la décision du Comité de concertation du 17 janvier 1984, relative au règlement des charges du passé.

Mais essentiellement, la Cour a fait observer au ministre des Finances national et au ministre des Affaires sociales et de la Santé de la Communauté française (4), que si les soldes des comptes de trésorerie pour Mons et Tournai avaient été ramenés respectivement de quelque 170 et 248 millions de francs, au 30 septembre 1988, à quelque 102 et 169 millions de francs, un an plus tard, l'apurement de ces dettes anciennes ne s'était, par la suite, plus poursuivi à un rythme satisfaisant. En effet, six mois plus tard, selon les décomptes du SCDF au 28 février 1990, l'hôpital de Mons restait encore redevable de quelque 88 millions, tandis que pour l'hôpital de Tournai, la dette s'élevait toujours à 140,5 millions, après avoir fluctué de 131,6 millions, au 31 décembre 1989, à 153,7 millions de francs un mois plus tard.

La Cour a dès lors insisté auprès du ministre des Finances national et du ministre communautaire pour que toutes les parties concernées soient invitées à se mettre d'accord sur un plan précis à exécuter strictement en vue de l'apurement rapide et définitif des dettes accumulées depuis de nombreuses années.

(1) Dans sa lettre du 11 juillet 1990, la Cour précise:

— que l'imputation de cette dépense est incorrecte dans la mesure où l'article 22.20 est réservé à la couverture, à fonds perdus, des déficits d'exploitation des deux hôpitaux psychiatriques;

— que dès lors, les avances récupérables doivent plutôt être imputées à un article approprié du titre II du budget, ainsi qu'il a déjà été précisé dans sa lettre du 29 juin 1988, déjà évoquée en page 46 des observations présentées au Conseil de la Communauté française (Document 91, 1989-1990, n^o 1, du 17 octobre 1989);

— qu'au surplus, il y a encore lieu d'avoir égard aux dispositions de l'arrêté royal du 9 juillet 1975 organique de la comptabilité patrimoniale de l'Etat qui requièrent le code 1, en case 3 des ordonnances, et un numéro de code d'inventaire patrimonial dans leur case 18.

(2) Il s'agit des charges afférentes aux dépenses de pensions des membres du personnel de l'hôpital de Tournai pour les années 1976 et 1977.

(3) Lettre de la Cour du 21 mai 1990.

(4) Lettres du 21 mai 1990.

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

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 le prix journalier de prise en charge des handicapés accueillis par les institutions agréées.

En dérogation à cette règle, 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 de la subvention.

Ce mode de détermination de l'enveloppe annuelle de la subvention provoque un écart entre le montant forfaitaire accordé et le montant dû sur la base du nombre de bénéficiaires effectivement accueillis.

En outre, la Cour a fait remarquer au ministre chargé des Affaires sociales et de la Santé qu'en ses articles 54 à 56 portant des dispositions transitoires, l'arrêté de l'Exécutif dérogeait à l'arrêté royal n° 81, et cela essentiellement sur deux points :

- si une subvention peut être calculée sur la base du nombre de journées de prise en charge d'une année antérieure (appelée année de référence) et, cela, afin de permettre une liquidation anticipée par versements mensuels aux institutions, un ajustement doit avoir lieu, compte tenu de la population effectivement accueillie au cours de l'année pour laquelle la subvention est attribuée, afin de déterminer la subvention définitivement allouée;
- la méthode, établie par l'arrêté de l'Exécutif du 9 février 1987, qui consiste à comparer la subvention à attribuer (appelée subvention théorique) avec la subvention liquidée au cours de l'année précédente et à fixer ensuite la subvention attribuée à un pourcentage de celle de l'année précédente (pourcentage qui varie de 90 à 101 %), a provoqué de nombreux paiements excessifs, en faveur d'institutions qui connaissaient une diminution continue de leur population, et, cela, au préjudice des établissements qui font l'objet d'une demande croissante d'accueil.

La Cour a cité, à titre d'exemple, l'internat de Saint Lambert à Andenne, destiné à héberger des mineurs, qui avait bénéficié pour les années 1987, 1988 et 1989, d'un excédent de subvention de plus de 19 millions de francs par rapport à ce qui était réellement dû sur la base du nombre de handicapés effectivement accueillis. En effet, alors que cet établissement recevait des subventions pour des prises en charge supplémentaires accordées à sa section « home pour adultes non travailleurs » dont la population augmentait, la subvention liquidée en faveur de sa section « internat » restait, elle, bloquée (ou diminuait trop peu), alors que sa population baissait régulièrement, par glissement vers la section pour adultes. De la sorte, pour une population totale en diminution, cet établissement a reçu une subvention globale excessive pendant trois ans.

La Cour a donc attiré l'attention du ministre sur le fait que l'arrêté royal n° 81 avait créé un Fonds destiné à intervenir en faveur de bénéficiaires — ainsi qu'il ressort clairement de ses articles 3, § 3, 4 et 8 — et non destiné à subventionner des établissements.

Dans cet esprit, la Cour suggère que la subvention liquidée en faveur des établissements soit calculée sur la base de la population handicapée effectivement accueillie.

Pour la seule année 1989, l'incidence financière de la question soulevée par la Cour peut s'évaluer à environ 155 millions de francs qui ont été accordés, à titre de subvention forfaitaire, au-delà de la subvention justifiée par la prise en charge réelle de handicapés.

C'est pourquoi, dans l'attente de l'intervention de modifications adéquates du texte des dispositions incriminées, la Cour a insisté pour que soit instauré un contrôle de l'utilisation des subventions déjà accordées, dans le respect des dispositions de l'arrêté royal n° 5 du 18 avril 1967 relatif au contrôle de l'octroi et de l'emploi des subventions.

Aucune réponse n'a encore été donnée à la dernière lettre de la Cour du 27 mars 1990; des contacts sont toutefois établis entre l'administration de l'aide sociale spéciale et les agents de la Cour.

11. Fonds spécial d'assistance (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 indigents placés dans les hôpitaux psychiatriques ou séquestrés à domicile et des indigents tuberculeux ou cancéreux.

La loi spéciale des réformes institutionnelles du 8 août 1980 a rangé la politique de l'aide sociale dans les matières personnalisables de sorte que les missions du FSA sont exercées à présent par les autorités communautaires.

Pour la Région de Bruxelles-Capitale, c'est la loi du 12 janvier 1989 qui a transféré cette matière du Pouvoir national à la Région.

Jusqu'en 1986, il y a eu unanimité (au sein des Communautés et du Pouvoir National) quant au critère de détermination de l'autorité concernée pour l'intervention du FSA, à savoir celle sur le territoire de laquelle se trouve l'institution d'hébergement du malade indigent.

Par circulaire du 4 novembre 1986, la Communauté flamande a modifié ce critère: pour être secouru par cette Communauté, l'indigent doit être domicilié dans la Région flamande, quel que soit le lieu de son hospitalisation. La Communauté française a, de son côté, pris une décision analogue le 19 août 1987 (1), la Communauté germanophone, créée le 31 décembre 1983, également, tandis que pour la Région de Bruxelles-Capitale, le critère est resté la localisation de l'institution de soins.

La Cour a relevé le caractère paradoxal et préjudiciable de cette disparité des critères d'intervention: aucun pouvoir ne se reconnaît compétent pour secourir, dans le cadre du FSA, les indigents bruxellois traités en Wallonie ou en Flandre et les dossiers les concernant — rejetés des Communautés vers la Région de Bruxelles-Capitale — sont, dès lors, en attente d'une solution, tandis que les indigents domiciliés en Flandre ou en Wallonie et traités à Bruxelles peuvent être pris en charge par l'une ou l'autre autorité.

La Cour a demandé, en 1988, une concertation entre les représentants des différents pouvoirs concernés afin de remédier à cette situation paradoxale. Une réunion a eu lieu à l'initiative de la Communauté française (mais en l'absence des représentants de la Communauté flamande) en 1990. La Région de Bruxelles-Capitale n'a pas encore, à ce jour, fait connaître sa position.

12. Compétences en matière de monuments et de sites

La question se pose de déterminer qui, de la Région wallonne ou de la Communauté française, est habilité à octroyer des subventions à des associations effectuant des fouilles archéologiques et réalisant des publications et, d'une manière plus générale, qui, détient la compétence en matière de fouilles archéologiques.

(1) Circulaire n° 87/8.

L'origine du problème remonte à la loi du 8 août 1988 modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles qui transfère la compétence en matière de monuments et sites aux Régions alors qu'elle laisse aux Communautés la compétence relative au patrimoine culturel, aux musées et aux autres institutions scientifiques culturelles (art. 4.4^o et 6, § 1^{er}, I de la loi du 8 août 1980 modifiée par la loi du 8 août 1988).

Sur le plan du financement de ces nouvelles compétences, l'article 61, § 4, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions stipule « qu'à la date d'entrée en vigueur de la présente loi (c'est-à-dire le 1^{er} janvier 1989, les Régions succèdent aux droits et obligations des Communautés en ce qui concerne les monuments et les sites situés sur leur territoire ».

Une première lecture des textes précités pourrait donner à penser que les fouilles archéologiques restent de la compétence de la Communauté française. En effet :

- 1^o la loi du 8 août 1988 ne transfère que la compétence en matière de monuments et sites, sans autre spécification;
- 2^o le patrimoine culturel reste de la compétence de la Communauté française. Or, la matière des fouilles archéologiques, principalement au niveau de l'exposition des objets résultant de la fouille, a une connotation culturelle et donc communautaire;
- 3^o lorsqu'on parle des monuments et sites, on pense immédiatement à la procédure de classement desdits monuments, alors que les fouilles archéologiques entamées n'aboutissent pas nécessairement au classement d'un monument ou d'un site.

Certains arguments militent, par contre, en faveur de la thèse de la compétence de la Région wallonne :

- 1^o les travaux parlementaires de la loi du 8 août 1988 et plus particulièrement le Rapport du sénat fait au nom de la Commission de la révision de la Constitution et des réformes des Institutions permettent de constater qu'à une question d'un commissaire demandant « de quelle compétence relèveront les monuments archéologiques », le Vice-Premier Ministre, ministre de la Région bruxelloise et des réformes institutionnelles a estimé que « *les fouilles, dans la mesure où elles ont trait aux monuments et sites, suivent ces derniers* »;
- 2^o un autre élément intéressant concerne les réglementations applicables encore actuellement en matière de classement des monuments et sites dans l'attente des réglementations à prendre par la Région wallonne.

En effet, deux arrêtés du 28 février 1984 relatifs, d'une part, 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 et, d'autre part, au règlement applicable aux marchés relatifs à la restauration, à l'entretien ou de consolidation effectués aux édifices ou monuments classés et, d'autre part, au règlement applicable aux marchés relatifs à la restauration, à l'entretien ou à la consolidation des édifices ou monuments classés appartenant à une personne de droit privé font apparaître que *la notion d'intérêt archéologique est importante dans le classement d'un monument ou d'un site*.

Ainsi est-il prévu à l'article 2 du premier de ces arrêtés que le bénéfice de l'intervention financière de la Communauté française peut être alloué pour les travaux qui ont notamment pour objet « *le dégagement et la mise en valeur d'éléments archéologiques significatifs ou la suppression d'ajouts inopportuns* ».

Quant à l'arrêté qui concerne les personnes de droit privé, l'article 2 précise que le maître de l'ouvrage — c'est-à-dire le propriétaire — fait part de ses intentions à l'Administration de la Protection du Patrimoine culturel, qui apprécie l'état de l'édifice et dans quelle mesure elle doit intervenir désigne un archéologue ou un historien d'art qui entreprend les investigations archéologiques nécessaires;

3° les membres du personnel du Service national des fouilles, établissement scientifique de l'Etat ayant une gestion séparée, ont été transférés aux Régions par l'arrêté royal du 31 juillet 1989.

Le Service national des fouilles est, en vertu de l'arrêté royal du 5 juillet 1963 constituant en établissement scientifique le service des fouilles de l'Institut royal du Patrimoine artistique, chargé, notamment, d'effectuer des travaux d'études en matière de fouilles archéologiques, d'entreprendre des fouilles, de prendre les mesures nécessaires en vue d'assurer la conservation des fouilles, d'émettre des avis ou de rédiger des rapports.

La régionalisation du personnel du Service national des fouilles est un élément supplémentaire à l'argumentation selon laquelle les fouilles archéologiques sont de la compétence régionale.

Il y a toutefois, lieu de signaler que le Conseil d'Etat a émis un avis négatif sur ce transfert, en alléguant que l'arrêté royal du 5 juillet 1963 précité dispose en son article 1^{er} que « le service des fouilles est détaché de l'Institut royal du Patrimoine artistique et constitué en établissement scientifique ressortissant au secteur « affaires culturelles » du Ministère de l'Education nationale et de la Culture sous la dénomination « Service national des fouilles ».

De cet article 1^{er} et de l'article 3 de l'arrêté susmentionné, qui fixe les missions de cet établissement, le Conseil d'Etat infère que ce service est chargé de matières culturelles et que, par conséquent, l'arrêté de transfert du personnel est dénué de fondement légal.

Le gouvernement a passé outre à cet avis négatif en soulignant dans le Rapport au Roi que le transfert de la compétence des monuments et sites aux Régions impliquait le transfert des compétences en matière de recherches et de fouilles pour les sites historiques et archéologiques.

Aucun recours en détournement de compétence n'a, à ce jour, été porté devant la Cour d'Arbitrage.

D'autre part, les Régions sont également compétentes pour la recherche scientifique dans les matières transférées.

En outre, il convient de souligner que les annexes du Rapport fait au nom de la Commission de la révision de la Constitution, des réformes institutionnelles et du règlement des conflits de la Chambre des Représentants, élaboré dans le cadre des discussions sur le projet de loi de financement des Communautés et des Régions, prévoit expressément la répartition des moyens financiers du Service national des fouilles au profit des trois Régions.

Cet élément est une preuve supplémentaire de la volonté du législateur de transférer la matière des fouilles aux Régions;

4° la matière des fouilles archéologiques n'est-elle pas profondément liée à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme ? C'est ce thème qui fut abordé lors du colloque intervenu à Louvain-la-Neuve le 14 octobre 1988.

Des diverses interventions publiées dans les cahiers de l'urbanisme de septembre 1989, il apparaît que, dès avant le transfert des monuments et sites aux Régions, des liens évidents existaient entre l'archéologie et l'aménagement de territoire, liens qui avaient été concrétisés dans divers documents :

- a) au milieu des années 1970, sont apparues dans les plans de secteurs, des zones S.A., c'est-à-dire des zones relatives aux sites archéologiques;
- b) pour pallier l'absence de réglementation en matière de fouilles archéologiques et établir une collaboration entre la Communauté française, compétente en matière de fouilles à l'époque, et la Région compétente en matière d'aménagement du territoire, une circulaire de 1986 destinée aux fonctionnaires délégués de l'urbanisme leur enjoignit « lorsqu'ils étaient saisis d'une demande de permis de bâtir ou d'une demande de renseignements l'une et l'autre, relative, à l'affectation de quelque terrain dont les potentialités archéologiques étaient mentionnées dans les atlas, d'avertir les archéologues qui étaient désignés par l'administration du patrimoine culturel;
- c) l'élaboration d'un atlas du sous-sol archéologique a été un exemple de collaboration entre la Communauté et la Région.

Il résulte des divers éléments qui précèdent que la matière des fouilles archéologiques semble plutôt relever de la compétence de la Région wallonne que de la Communauté française.

Il reste à déterminer dans quelle mesure les fouilles archéologiques sont transférées aux Régions.

La phrase du Vice-Premier Ministre devant la Commission du Sénat rapportée, ci-avant, selon laquelle « les fouilles, dans la mesure où elles ont trait aux monuments et sites, suivent ces derniers » pourrait être interprétée soit restrictivement (dans la mesure où elles ont trait aux monuments et sites) soit dans un sens plus large (puisque'elles ont trait aux monuments et sites).

Une interprétation restrictive impliquerait que, pour chaque dépense constituant une subvention octroyée à un cercle archéologique aux fins de réaliser des fouilles ou des publications, un lien soit clairement établi avec la notion de monuments et sites, et éventuellement avec une procédure de classement.

En pratique, cet objectif paraît difficile à atteindre : des fouilles archéologiques ne vont pas nécessairement aboutir à un classement; comment définir la notion de monuments et de sites ?

Un site archéologique répond-il à cette définition ? Dans les publications archéologiques, on trouve des articles qui traitent des fouilles elles-mêmes mais également de « folklore » qui relèverait plus de la Communauté française; va-t-on faire une ventilation en fonction de ce qui relève de la Région et de ce qui relève de la Communauté ?

Pour ces différentes raisons, il semble qu'une interprétation large des compétences en matière de fouilles archéologiques s'impose, attitude qui est d'ailleurs conforme à la philosophie générale de la loi du 8 août 1988, puisque tant l'Exposé des motifs du projet de loi que les *Annales parlementaires* du Sénat insistent sur la nécessité de répartir les compétences « d'une manière cohérente par la constitution d'ensembles homogènes ».

Si les fouilles archéologiques sont actuellement de la compétence des Régions, il faut toutefois reconnaître à la Communauté française le maintien de certaines compétences en la matière. L'on vise principalement la mise en valeur des objets de la fouille, souvent entreposés dans des musées, qui reste du domaine culturel et donc communautaire.

Par contre, l'autorisation de fouiller, le subventionnement des fouilleurs et de leurs publications relèvent de la compétence des Régions.

S'inspirant de ces principes, la Cour, a refusé d'apposer son visa sur deux ordonnances, qui avaient déjà été visées à la charge du budget de la Région wallonne et qui étaient présentées une seconde fois par la Communauté française.

Il s'agissait, en l'occurrence d'une série de subventions accordées à divers cercles et associations archéologiques pour leurs travaux de fouilles et leurs publications.

La Cour a, par ailleurs, demandé (1) que soit examinée l'opportunité de l'établissement d'un protocole d'accord entre la Communauté française et la Région wallonne sur ce sujet, conformément à l'article 92bis de la loi du 8 août 1980, modifié par la loi du 8 août 1988.

13. Organismes d'intérêt public

A. *Office de la naissance et de l'enfance (ONE)*

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'Oeuvre 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.

A l'occasion des premiers travaux de vérification des comptes au sein de l'organisme, la Cour a exposé, dans son précédent cahier d'observations (2), qu'elle avait relevé de très nombreux manquements aux dispositions essentielles de la loi du 16 mars 1954 et de son arrêté d'application du 7 avril suivant.

La modification du décret du 30 mars 1983, par celui du 21 février 1990, ainsi que l'action menée en ce domaine par l'Exécutif ont permis de remédier à un certain nombre de lacunes, à savoir :

a) *L'absence de statut et de cadre du personnel*

Aux termes de l'arrêté royal du 28 janvier 1987, les membres du personnel de l'Oeuvre nationale de l'Enfance sont transférés à la Communauté française et non à l'Office de la Naissance et de l'Enfance.

Depuis le 1^{er} février 1987, c'est néanmoins l'Office qui a eu la charge de la gestion et de la rétribution de ce personnel.

Afin de remédier à cette situation, l'article 11 du décret modificatif permet, dans des conditions bien précises, à l'Exécutif de transférer, à l'Office, le personnel concerné et de lui conférer un statut administratif adapté.

b) *L'absence de dispositions concernant le mode d'affectation des bénéficiaires*

Cette lacune est comblée par l'article 10 du décret modificatif du 21 février 1990.

c) *L'absence de certaines recettes dans le budget élaboré par l'ONE sous sa seule responsabilité*

Afin de supprimer la distinction introduite auparavant par l'ONF, entre les subventions émanant de la Communauté française et d'autres ressources qualifiées de « fonds propres », l'article 1^{er} du décret du 21 février 1990 définit de façon exhaustive les ressources de l'organisme.

(1) Lettre du 21 mai 1990.

(2) Document 91 (1989-1990), n° 1 du 17 octobre 1989, pp. 47 et 48.

De cette manière, est réaffirmé le principe de l'unicité du budget et du patrimoine de l'ONE.

d) *L'absence de rapport annuel d'activité*

Les mesures nécessaires ont été prises en vue de combler cette lacune.

*
* *

D'autres manquements à la loi du 16 mars 1954 et à son arrêté d'application du 7 avril suivant n'ont pas encore trouvé de solution mais leur redressement est à l'étude.

Il s'agit de:

- l'absence d'un budget dans les formes prescrites par le ministre de tutelle et le ministre des Finances (en l'occurrence, le Ministre-Président de l'Exécutif seul);
- l'absence de règlement financier et de plan comptable;
- l'absence de compte de variations du patrimoine (1).

Par contre restent encore sans réponse des questions suivantes:

- l'absence de publication du budget de l'organisme, en annexe au budget de la Communauté;
- le défaut de transmission des comptes de 1989 à la Cour des comptes pour le 31 mai de l'année suivante;
- l'absence d'élaboration des comptes à rendre à la Communauté germanophone pour l'année 1987, pendant laquelle l'ONE a géré le secteur de la petite enfance pour compte de ladite Communauté.

B. *Radio-télévision belge de la Communauté française (RTBF): Fraude informatique*

J 494.645

Durant le deuxième trimestre de l'année 1990, le service informatique de la RTBF a découvert que les bandes de virement communiquées à un organisme bancaire pour le paiement des rémunérations du personnel ne correspondaient pas aux listings de paiement établis pour le service du personnel.

Il est apparu que deux agents fictifs avaient été introduits dans la procédure de paie et que des versements censés représenter leur traitement étaient effectués, chaque mois, au profit d'un compte ouvert auprès de l'organisme bancaire en cause.

Le titulaire de ce compte était chef technicien en informatique à la RTBF, chargé, depuis quinze ans, de l'établissement du programme de paie.

Dans l'état actuel des informations en possession de la Cour, la fraude totale s'élève au moins à 6 269 299 francs.

La RTBF a mis sur pied une commission d'enquête.

Quant à l'intéressé, il a été incarcéré et placé dans la situation administrative de la suspension sans traitement.

La Cour, rapidement informée de cet incident, a constaté qu'on ne procédait pas, à la RTBF, au contrôle interne efficace des procédures de paiement.

Ainsi, le contrôle des documents de paie finaux sur base des données complètes en possession du service du personnel n'était pas opéré.

(1) Les diverses questions comptables qui viennent d'être évoquées font l'objet de mesures de régularisation qui sont encore à l'examen.

Or, en 1988, à l'occasion d'une autre affaire de détournement de fonds au sein de la RTBF, il fut constaté que le règlement d'administration prévu par l'article 10 du décret du 12 décembre 1977, portant statut de la RTBF, n'avait pas encore vu le jour.

Ce règlement aurait dû prévoir, de façon précise, les compétences et les responsabilités, en ce qui concerne l'ensemble de la gestion des fonds et de son contrôle interne, et, notamment, entraîner la désignation, au sein de la Direction générale « Gestion » d'un agent comptable, soumis au contrôle juridictionnel de la Cour, et assumant envers l'organisme la responsabilité de la bonne exécution des paiements.

Face à cette situation, la Cour avait demandé au Ministre-Président de l'Exécutif de la Communauté française que soit comblée cette lacune réglementaire qui, dans le cas d'espèce, avait rendu possible les manoeuvres frauduleuses (1).

Cette demande n'a pas eu de suites.

C'est pourquoi, la Cour s'est de nouveau adressée au Ministre-Président (2), à l'occasion de la nouvelle fraude mise à jour, pour, d'une part lui demander de signaler quelles mesures seraient prises ou envisagées afin d'éviter le renouvellement de tels agissements délictueux et, d'autre part, lui rappeler que ce phénomène est facilité par l'absence du règlement d'administration évoqué ci-dessus, dénoncée en 1988 par son Collège, qui avait, à l'époque, attiré son attention sur les graves conséquences que pouvait entraîner pareille lacune.

C. *Commissariat général aux relations internationales (CGRI)*

La situation de cet organisme a été évoquée dans le Cahier précédent (3) à l'occasion de l'examen des comptes de 1983 qui furent présentés avec retard, en méconnaissance des prescriptions de la loi du 16 mars 1954. De ce fait le projet de décret de règlement du budget de l'organisme sera soumis tardivement au Conseil de la Communauté.

En outre, les comptes étaient incomplets puisque le compte des variations du patrimoine et la balance des comptes de 1983 n'avaient pas été établis.

A l'occasion du contrôle des comptes de 1984, la Cour a constaté que l'établissement d'un budget avait permis au CGRI de présenter ses dépenses statutaires de manière à permettre une vision globale de l'exécution de la politique en matière de relations extérieures de la Communauté française.

Mais cette amélioration dans le domaine budgétaire ne fut pas accompagnée d'un effort comparable en matière comptable; le réviseur auprès de l'organisme a donc estimé qu'il n'était pas en mesure de reconnaître la conformité des comptes avec les pièces justificatives, comme le prévoit l'article 4 de l'arrêté royal du 9 avril 1954, réglant les attributions des réviseurs d'organismes d'intérêt public.

En outre, il a été constaté que le compte de gestion et le compte des variations du patrimoine n'avaient pas été produits à la Cour (4).

(1) Lettre du 25 octobre 1988 et Cahier précédent, document 91 (1989-1990), n° 1, du 17 octobre 1989, p. 48.

(2) Lettre du 3 juillet 1990.

(3) Document 91 (1989-1990), n° 1, du 17 octobre 1989, pp. 49 et 50.

(4) Lettres du 13 octobre 1989 et du 27 mars 1990.

D. *Secteur communautaire « Formation professionnelle » de l'Office communautaire et régional de la Formation et de l'Emploi (FOREm)*

La mission de formation professionnelle qui relève de la compétence de la Communauté française (1) a été confiée, à partir du 1^{er} mars 1989 (2), par l'Exécutif (3), à l'Office communautaire et régional de la formation et de l'emploi (FOREm) qui en assume la gestion par le truchement d'un de ses secteurs autonomes (4).

Les moyens financiers nécessaires à l'exécution de cette mission sont attribués au secteur autonome du FOREm par les subventions prévues annuellement au budget de la Communauté française (5) et par des interventions allouées par le Fonds social européen au titre de cofinancement de certaines dépenses afférentes à des actions de formation professionnelle.

Dans son Cahier précédent, (6) la Cour avait évoqué divers problèmes existant au sein du secteur communautarisé de l'Office national de l'Emploi auquel a succédé le FOREm à partir du 1^{er} mars 1989.

L'évolution de ces affaires engendre les nouvelles situations contentieuses exposées ci-après :

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

La situation très lacunaire observée dans le passé s'est nettement améliorée, surtout dans le chef du ministre qui a la formation professionnelle dans ses attributions et exerce la tutelle du secteur correspondant du FOREm.

Par l'intermédiaire du Commissaire de l'Exécutif de la Communauté auprès du comité de gestion du nouvel organisme, ce ministre de tutelle a, en effet, suivi très attentivement l'élaboration des projets de budget du secteur pour les années 1989 et 1990, en veillant, par une analyse judicieuse des documents soumis à son approbation, à ce que le budget soit présenté en équilibre et ne recèle aucun excédent de dépenses par rapport aux subventions inscrites dans le budget de la Communauté.

La Cour note, tout d'abord, que le projet de budget du nouvel organisme pour l'année 1989, élaboré en séance du comité de gestion du FOREm du 19 septembre 1989, a fait l'objet d'un recours du commissaire de l'Exécutif confirmé par le ministre communautaire de la Formation lequel n'a approuvé le projet qu'après que le comité de gestion l'ait dûment modifié.

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

(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) Arrêté du 27 décembre 1988 pris dans le cadre du décret du Conseil de la Communauté française du 23 décembre 1988.

(4) 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'est le cas pour le FOREm dont les missions relèvent de la compétence de la Région wallonne (placement et programmes de remise au travail) et des Communautés française et germanophone (formation professionnelle).

(5) Articles 41.01 et 41.04 (subvention additionnelle particulière) de la section 82 du titre I du budget, pour le financement des dépenses courantes statutaires et de fonctionnement et, pour les dépenses d'investissement, article 61.51 de la section 82 du titre II.

(6) Document 91 (1989-1990), n^o 1, du 17 octobre 1989, pp. 27 à 30.

La même situation s'est présentée pour le projet de budget de l'année 1990 (1), qui n'a, par ailleurs pas pu être annexé au budget de la Communauté pour les dépenses d'éducation, de recherche et de formation de la même année, comme le prescrit l'article 3, § 2 de la loi du 16 mars 1954, modifiée par celle du 28 juin 1989 (2).

A cet égard, on peut se demander si cette carence ne se reproduira pas lors du dépôt du budget de l'année 1991, puisqu' à ce jour, le comité de gestion du FOREm (qui vient seulement de recevoir les informations relatives aux montants des subventions susceptibles de lui être allouées en 1991), reste en défaut d'avoir établi le projet de budget du secteur communautarisé et de l'avoir transmis, pour approbation par les autorités de tutelle, dans le délai réglementairement prévu en la matière (3).

b) *Limitation et spécialité des crédits de subvention, et nécessité d'éviter des liquidations prématurées ou exagérées de tranches mensuelles*

Comme il est exposé dans le Cahier précédent (4), les principes de l'annualité et de la spécialité budgétaires et le 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 impliquent que celles-ci soient limitées aux besoins réels et annuels, que les quotités non utilisées au 31 décembre fassent l'objet d'une régularisation budgétaire, comptable et financière (5) et que les crédits pour dépenses courantes ne soient pas utilisés pour financer des dépenses de capital et investissement.

J 461.624

A l'occasion de la présentation à son visa de deux ordonnances portant liquidation de tranches de subventions allouées au secteur communautarisé du FOREm pour les quatre premiers mois de l'année 1990, à la charge des crédits inscrits aux articles 41.04 (section 82, titre I) et 61.51 (section 82, titre II) du budget de la Communauté, la question s'est posée de savoir si le ministre de la Formation avait été attentif au fait qu'il avait admis que les propositions budgétaires élaborées par le comité de gestion du FOREm, le 6 mars 1990, fussent basées sur une réduction de ces crédits pour permettre une augmentation de celui de l'article 41.01, insuffisant pour la réalisation de la mission statutaire.

Par dépêche du 19 mars 1990, le ministre a informé la Cour :

- que l'Exécutif venait, lors de sa réunion du 18 mars 1990, d'approuver définitivement le budget du FOREm pour l'année 1990, moyennant l'adaptation corrélative, dans le budget de la Communauté, des montants respectivement affectés aux dépenses courantes et aux dépenses de capital, ainsi que des modalités d'utilisation des moyens réservés pour la subvention additionnelle;
- que le montant inscrit à l'article 61.51 serait ramené de 239 millions à 189 millions, avec transfert de la différence à l'article 41.01 qui serait aussi majoré de 90 950 000 francs transférés de l'article 41.04 (6);

(1) Le projet initial de ce budget, établi le 19 décembre 1989, a été remanié par le Comité de gestion, à la suite du refus d'approbation du ministre qui a pu faire approuver par l'Exécutif, le nouveau projet élaboré le 6 mars 1990.

(2) A l'occasion de l'examen du projet de décret contenant ce budget communautaire, la Cour a d'ailleurs évoqué le retard intervenu dans l'élaboration du budget du FOREm, dans sa lettre adressée le 23 novembre 1989 à la Présidente du Conseil de la Communauté française.

(3) Ces formalités doivent être accomplies pour le 15 avril, au plus tard, de l'année qui précède l'année budgétaire concernée, en vertu de l'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.

(4) Page 29 du document 91 (1989/1990), n^o 1 du 17 octobre 1989.

(5) Cette régularisation se répercute dans le budget de la Communauté par une recette reversée à celle-ci et non par une réduction des crédits déjà consommés des articles gérés par le ministre de la Formation.

(6) Ces divers transferts n'ont pas encore été répercutés dans le budget de la Communauté pour l'année 1990 par la voie d'un ajustement à soumettre au Conseil.

— que le solde du crédit de cet article 41.04, soit 71 millions de francs, n'était donc pas affecté pour l'instant et devait être considéré comme exempt de tout engagement comptable.

En vue de se conformer à cette décision de l'Exécutif, le ministre a, dès lors, sollicité de la Cour, qu'elle annule purement et simplement l'ordonnance d'un montant de 53,9 millions de francs émise à la charge de l'article 41.04 et qu'elle vise néanmoins, pour sa totalité, l'ordonnance émise, au montant de 79 900 000 de francs, à la charge de l'article 61.51, eu égard à l'instruction qu'il a donnée à ses services de procéder, dans les meilleurs délais, à une réduction de 50 millions de francs de l'engagement global pris à la charge dudit article 61.51.

La Cour a acquiescé à cette demande du ministre tout en appelant néanmoins son attention (1) sur la circonstance que le choix de l'option consistant à libérer, chaque mois et de façon automatique, une tranche de subvention, ne peut porter préjudice à la nécessité d'opérer un contrôle régulier des besoins réels de financement du FOREm et sur le fait que, de toute manière, il s'imposerait à cet égard de tenir en suspens le versement de la ou des dernières tranches mensuelles, jusqu'à la production, par l'Office communautaire et régional, des pièces justificatives permettant de déterminer les besoins définitifs de ce dernier pour l'année considérée.

J 504.269

Une nouvelle ordonnance portant liquidation, à la charge des crédits inscrits à l'article 61.51 du budget, d'un montant de 20 millions de francs relatif à la tranche mensuelle d'août de la subvention allouée au FOREm pour ses dépenses d'investissement en matière de formation professionnelle a néanmoins été soumise au visa de la Cour qui l'a refusée pour les motifs suivants portés à la connaissance du ministre de la Formation (2).

Alors que la promesse contenue dans la dépêche ministérielle du 19 mars 1990, évoquée ci-avant, faisait présager une mise en révision de l'arrêté ministériel d'allocation des subventions du 30 janvier 1990, dans le sens d'une réduction des montants des tranches mensuelles subséquentes, de manière à permettre d'étaler uniformément la mise à disposition du FOREm du solde restant disponible des crédits, son Collège a constaté l'absence de preuve de la rectification de l'engagement global pris à la charge de l'article 61.51, ensuite de l'instruction ministérielle, et l'inexistence de dispositions pour revoir le rythme des liquidations, de sorte qu'à défaut de pareilles mesures, les crédits seraient épuisés dès le mois de septembre de l'année considérée.

J 455.189

De plus, l'examen de la situation comptable actuelle du FOREm ne fait nullement apparaître que son secteur communautarisé aurait un besoin urgent des fonds alloués par l'ordonnance contestée. A cet égard, la Cour a rappelé que dans une précédente correspondance (3), elle avait insisté sur la nécessité de prendre les mesures qui s'imposent afin de faire scrupuleusement respecter, par les services comptables du FOREm, les prescriptions de l'article 15 de l'arrêté royal du 7 avril 1954, en vertu duquel toutes les opérations intéressant l'activité et l'administration des organismes d'intérêt public qui sont visés par la loi du 16 mars 1954, doivent faire l'objet, jour par jour, d'un enregistrement comptable complet. Tout retard dans la tenue de la comptabilité budgétaire rend, en effet, impossible une connaissance exacte du montant des recettes et des dépenses déjà effectuées et, donc, des besoins réels de subventionnement de l'organisme pour l'année considérée.

(1) Lettre du 28 mars 1990.

(2) Lettre du 30 juillet 1990.

(3) Lettre du 28 février 1990 contenant les observations relatives aux ordonnances portant liquidation, au profit du secteur communautaire du FOREm, des subventions complémentaires, pour un montant total de 68 millions imputées à la charge de l'article 41.01 du budget de la Communauté française de l'année 1990 (crédits de 1989 reportés).

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

S 126.526

Dans son Cahier d'observations précédent (1), la Cour signalait que les dernières mises au point développées dans sa lettre du 18 décembre 1984 n'avaient jamais donné lieu à réponse de la Communauté, ce qui est encore le cas à ce jour.

Néanmoins, la question de la répartition des immobilisations au bilan de l'ONEm peut être considérée comme n'ayant plus qu'une importance fort relative puisqu'un arrêté royal du 28 février 1989 a réglé le transfert de biens, de droits et d'obligations dudit Office aux Communautés, aux Régions et à l'Office régional bruxellois de l'Emploi.

Pour ce qui est 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 », cette affaire est toujours pendante.

d) *Activités inhérentes à la mission statutaire (2)*

Aucune évolution n'est intervenue dans le contentieux, important et ancien, 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.

Il s'avère cependant que depuis 1988, l'ONEm a mis fin à cette collaboration et n'a plus reconduit les conventions antérieures (3).

e) *Comptabilisation incorrecte des recettes attribuées par le Fonds social européen au secteur « Formation professionnelle — Communauté française » de l'ONEm, puis du FOREm; conservation irrégulière de sommes ne lui revenant pas*

A l'occasion de son contrôle des comptes établis par l'Office national de l'Emploi pour les années 1982 à 1986, la Cour a relevé que les enregistrements budgétaires et comptables des recettes européennes, revenant au secteur communautarisé, ne respectaient pas les prescriptions légales et réglementaires applicables en la matière et que ce secteur conservait irrégulièrement des sommes attribuées ou ristournables à d'autres secteurs, nationaux, de l'Office.

Aux observations formulées dans ses lettres du 14 juin 1988 (4), les ministres communautaires n'ont jamais répondu; le secteur communautaire du FOREm, pas plus, que celui de l'ONEm n'ont régularisé les situations litigieuses et n'ont pas davantage modifié leur manière de comptabiliser incorrectement les recettes européennes, ainsi qu'il résulte des premières investigations — toujours en cours — dans le cadre du contrôle des opérations budgétaires et comptables de ces secteurs à partir de l'année 1987 (5).

(1) Document 91 (1989-1990), n° 1 du 17 octobre 1989, pp. 29 et 30.

(2) Cf. p. 30 du document 91 précité.

(3) La dernière convention date du 4 juin 1987.

(4) Correspondance adressée au Ministre-Président de l'Exécutif de la Communauté française, assumant la tutelle budgétaire et financière du secteur communautaire de l'ONEm, et au ministre communautaire de la Formation.

(5) Les comptes du secteur communautaire de l'ONEm pour les années 1987 et 1988 ont été établis tardivement par le comité de gestion de l'Office et ils n'ont pas encore été transmis à la Cour, tandis que ceux de l'année 1989 qui auraient dû être transmis à son collège au plus tard le 31 mai 1990, en exécution de l'article 6, § 4, modifié, de la loi du 16 mars 1954, restent encore à établir par le comité de gestion du FOREm, ce nouvel organisme étant confronté à des problèmes, actuellement toujours non réglés, d'organisation pratique d'enregistrements budgétaires et comptables des opérations afférentes aux diverses missions qu'il gère.

14. Interventions du Fonds social européen (FSE) en faveur d'organismes publics et d'entités de droit privé belges

J 145.996
J 474.270

Dans un article publié au 145^e Cahier (1), ayant trait aux interventions du Fonds social européen, la Cour a notamment évoqué le problème de la prévention des situations d'indus et de la mise en cause de la responsabilité financière des pouvoirs publics belges.

Elle y faisait état de la prolifération soudaine de demandes de remboursement émanant du Fonds social européen et portant sur des avances européennes consenties à des bénéficiaires de concours du Fonds qui n'avaient pas été en mesure d'en justifier postérieurement une utilisation conforme aux conditions d'octroi.

J 145.996

Eu égard aux lourdes conséquences qui peuvent en découler pour les deniers publics, en raison de la responsabilité financière que les règlements européens imposent à l'«Etat membre» tenu de rembourser lui-même les dettes réclamées par le Fonds social européen, en cas de défaillance des débiteurs d'indus, son Collège avait insisté (2), au plan général, sur la nécessité de prendre toutes les mesures propres à prévenir la mise en cause de cette responsabilité financière dans le chef du pouvoir public ayant garanti la bonne fin des actions concernées par ces indus.

Plus spécialement, il avait été signalé (3) que les insuffisances ou les retards qui affectent le cofinancement, par les pouvoirs publics belges, notamment par la Communauté française, des actions faisant l'objet de concours du Fonds étaient également à l'origine d'indus.

Dans une correspondance ultérieure (4), la Cour a fait observer que de la Communauté française n'était pas suffisamment attentive à contrôler la réalité et le caractère suffisant de l'indispensable cofinancement par les pouvoirs publics belges des actions dont elle garantissait la bonne fin vis-à-vis du Fonds social européen (5).

Elle a, en outre, souligné (6) qu'il était également indispensable qu'au cours des mois qui suivent l'introduction de la demande de concours, et au moins jusqu'à l'époque du versement de l'acompte, la cellule «FSE» de la Communauté se préoccupe de vérifier que les différents promoteurs ont effectivement bénéficié du financement dont ils faisaient état dans leur demande de concours.

En effet, pareille vérification, particulièrement importante quand le cofinancement est constitué par la mise à disposition de travailleurs relevant des programmes de résorption du chômage, offre la possibilité, dans l'hypothèse d'un cofinancement réel inférieur aux prévisions, de mettre en œuvre les mesures propres à prévenir la survenance d'un indu et surtout la mise en cause de la responsabilité financière du pouvoir garant, en demandant, par exemple, la suspension du versement de l'avance.

(1) Fascicule I^{er}bis, pp. 63 à 85.

(2) Lettre du 5 avril 1988.

(3) Point 3.1, b) en p. 79 de l'article (cf. renvoi 3).

(4) Lettre du 26 juillet 1988.

(5) Cette carence était illustrée par le cas d'une ASBL dont la demande de concours du Fonds avait été garantie, fin 1987, par le ministre communautaire de la Formation sur la base d'un appui financier devant provenir de la mise à disposition de cette association de deux travailleurs relevant du «cadre spécial temporaire» (CST), alors que plusieurs mois auparavant, ce projet de CST avait fait l'objet d'une décision de refus d'agrément du pouvoir national compétent en la matière.

(6) Cette observation se fondait sur la constatation qu'au 1^{er} juin 1988, soit cinq mois après le début présumé des actions financées par le Fonds, il n'avait été mis à la disposition d'une dizaine d'associations qu'une partie des travailleurs des régimes du cadre spécial temporaire et du troisième circuit du travail dont l'équivalent des rémunérations, pour une année complète, avait été retenu comme cofinancement public belge des actions, dans les demandes de concours européens. De plus, quatre de ces associations ne disposaient, à cette même date, d'aucun des travailleurs sollicités.

A ces deux lettres de la Cour, le ministre communautaire n'a jamais fourni de réponses.

Pourtant, cette autorité et son administration, ont entre-temps, pris des initiatives pour apporter des solutions concrètes et appropriées à différents problèmes sur lesquels son Collège avait attiré l'attention.

A cet égard, il a notamment été constaté que :

- la cellule « FSE » de la Communauté, avait entre-temps, effectué la reprise effective des dossiers précédemment traités d'une manière abusive par la Région wallonne (1);
- cette cellule s'était vu ouvrir au Crédit communal, un compte par lequel transitent toutes les interventions octroyées par le Fonds social européen à des bénéficiaires de concours garantis par la Communauté française, ce qui lui a notamment permis d'appliquer, dans plusieurs cas, une compensation entre les sommes revenant à un promoteur et celles dont il est redevable, pour un autre concours envers le Fonds (2);
- l'administration de la Communauté a instauré un système de collaboration avec diverses autorités et, notamment, avec le Ministère de l'Emploi et du Travail, en vue de vérifier, dans le chef de chaque demandeur de concours européen, l'existence effective et suffisante du cofinancement belge requis.

Ainsi ont donc évolué — favorablement — les diverses affaires dont il avait été question dans le 145^e Cahier.

J 474.270

Mais, à l'heure actuelle, la Cour considère ne plus pouvoir s'en tenir au seul aspect « prévention » de la question des indus européens.

En effet, notwithstanding les mesures prises, à divers niveaux, le nombre des demandes de remboursement d'avances indues, émanant du Fonds social européen, qui ne sont pas honorées par les débiteurs, n'a cessé d'augmenter pour atteindre des proportions considérables (3).

Après avoir pris connaissance de l'exposé consacré à ce contentieux par la Cour des comptes des Communautés européennes dans son rapport annuel relatif à l'exercice 1988 (4), son Collège a donc entrepris des investigations, auprès des différentes cellules belges gestionnaires des dossiers d'interventions du Fonds, afin de vérifier quel suivi ces services du département de l'Emploi et du Travail, de la Région wallonne et de la Communauté française, réservent aux ordres de remboursement que le Fonds social européen notifie, par leur canal (5), aux promoteurs d'actions garanties par ces différents Pouvoirs.

En ce qui concerne la Communauté française, il s'avère que les dossiers d'indus en instance de remboursement sont actuellement très peu nombreux, notamment grâce, aux mesures évoquées ci-avant, mises en œuvre par la cellule fonctionnant auprès de la Communauté.

Toutefois, ce contentieux est susceptible de s'accroître au fur et à mesure des décisions qui prendra le Fonds à l'égard des demandes de soldes relatives aux concours introduits, pour les années 1988 et 1989, avec la garantie du pouvoir communautaire.

(1) Cet errement avait été évoqué au point 2.3 (en p. 75) de l'article publié au 145^e Cahier, fas. 1^{re} bis.

(2) Cette procédure et ses conséquences pratiques font suite aux suggestions dont la Cour avait fait état au point 3.2 (en p. 79 à 81) dudit article (cf. renvoi précédent).

(3) Au 31 mars 1990, les indus restant à apurer par les différents débiteurs belges envers le Fonds social européen, atteignaient un montant global de quelque 276 millions de francs.

(4) Notamment en pp. 134 à 136 de ce rapport publié au *Journal officiel des Communautés européennes* du 12 décembre 1989.

(5) Ces ordres de remboursement transitent au départ par la cellule « Fonds social européen » du ministère de l'Emploi et du Travail.

Dès lors, nonobstant le fait que cette mise au point ne concerne qu'un seul dossier d'indu géré par la cellule de la Communauté, la Cour a attiré (1) l'attention du ministre communautaire sur le fait qu'il convenait d'inviter instamment les services du Fonds social européen à donner suite à la requête en révision formulée à l'égard de ce dossier depuis plus de deux ans (2).

En effet, cet immobilisme conjugué des administrations belge et européenne occasionne des retards en matière de détermination des obligations opposables aux associations débitrices qui, entre-temps, peuvent être devenues insolvables ou avoir été dissoutes, ce qui accroît considérablement les risques de mise en cause de la responsabilité financière subsidiaire pour le pouvoir public belge au moment où les contestations seront tranchées.

Enfin, la Cour a signalé (3) au ministre communautaire qu'elle venait de demander à son homologue de la Région wallonne d'examiner dans quelle mesure un accord pourrait être conclu entre leurs cellules, en vue d'affecter à l'apurement des dettes de promoteurs dont les actions ont été garanties par l'autorité régionale, les sommes versées ou à verser, sur le compte de la cellule communautaire, au profit desdits promoteurs, au titre d'interventions définitives du Fonds.

Adopté le 5 septembre 1990, en Assemblée générale de la Cour des comptes que préside 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.

(1) Lettre du 24 juillet 1990.

(2) La même situation existe pour de nombreux indus contestés par la Région wallonne et, dans une moindre mesure, auprès du ministère de l'Emploi et du Travail, ce qui a amené la Cour à alerter aussi les ministres concernés.

(3) Idem renvoi (12).