
PARLEMENT
DE LA
COMMUNAUTÉ FRANÇAISE

Session 2018-2019

11 MARS 2019

PROPOSITION DE DÉCRET

VISANT UNE MEILLEURE TRANSMISSION DES COMPTES DES SERVICES
ADMINISTRATIFS À COMPTABILITÉ AUTONOME(1)

—

RAPPORT DE COMMISSION

PRÉSENTÉ AU NOM DE LA COMMISSION DU BUDGET, DE LA
FONCTION PUBLIQUE ET DE LA SIMPLIFICATION ADMINISTRATIVE

PAR M. PHILIPPE KNAEPEN.

—

(1) Voir Doc. n°398 (2016-2017) n°1 à 4.

TABLE DES MATIÈRES

1	Présentation des développements de la proposition de décret par M. Crucke, co-auteur	3
2	Discussion générale	3
3	Examen et votes des articles	5
4	Vote de la proposition de décret	7

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre commission du Budget, de la Fonction publique et de la Simplification administrative a examiné, au cours de ses réunions des 22 mai 2017, 7 janvier, 18 février et 11 mars 2019(2), la proposition de décret visant une meilleure transmission des comptes des services administratifs à comptabilité autonome.

1 Présentation des développements de la proposition de décret par M. Crucke, co-auteur

M. Crucke, en relisant les propos du ministre lors du débat budgétaire relatif au budget initial 2017, estime que cette proposition ne devrait pas soulever de difficulté particulière. En effet, le 14 décembre 2016, le ministre déclarait : « *afin d'encourager la transmission des documents dans les délais, on peut très bien ajouter dans le décret, la condition selon laquelle la dotation n'est pas octroyée à une école n'ayant pas transmis ses documents comptables à la Cour des comptes* ».

Le texte déposé ne souhaite pas aller aussi loin que cette formulation radicale afin de tenir compte du caractère indispensable des budgets octroyés pour le fonctionnement des établissements scolaires. Par contre, le ministre vise juste lorsqu'il met en avant la nécessité de respecter le décret du 20 décembre 2011, notamment en ce qui concerne les délais de dépôt des comptes des Services administratifs à comptabilité autonome (SACA), fixé au 15 mars.

Dans son 28^{ème} cahier d'observations, la Cour des comptes dresse la liste des SACA qui ne répondent pas aux obligations de l'article 73 du décret. Évidemment, dès lors que la législation ne formule pas de sanction en cas de non-respect, il s'agit d'un vœu pieux. En conséquence, il y a lieu de trouver un nouvel équilibre entre la situation actuelle et la proposition du ministre.

Sur base de cette liste, M. Crucke suggère

(2) Ont participé aux travaux de la Commission :

M. Destrebecq (Président), Mme Poulin (Présidente), M. Nix (Président), M. Furlan, M. Kilic, M. Lefebvre, M. Mottard, M. Van der Stichelen, Mme Vienne, Mme Bertieaux, M. Crucke, M. Culot, M. Knaepen, Mme Louvigny, Mme Warzée-Caverenne, M. Desquesnes, M. Drèze

Ont assisté aux travaux de la Commission :

M. Fontaine (en remplacement de M. Furlan), Mme Gahouchi (en remplacement de M. Kilic), M. Hazée, M. Prévot, Mme Salvi (en remplacement de M. Desquesnes), Mme Targnion, Mme Warnant (en remplacement de Mme Bertieaux) : membres du Parlement
 M. Flahaut, Ministre du Budget, de la Fonction publique et de la Simplification administrative
 M. Bodson, chef de Cabinet de M. le ministre Flahaut
 M. Lerat, collaborateur au cabinet de M. le ministre Flahaut
 Mme Royen, secrétaire politique du groupe cdH
 M. Yerna, Directeur général de la Direction générale du Budget et des Finances du Ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles
 M. Destate, Directeur général adjoint expert a.i. au Ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles
 M. Dumortier, conseiller au cabinet de M. le ministre Flahaut
 M. Marques, conseiller au cabinet de M. le ministre Flahaut
 Mme Leprince, collaboratrice du groupe PS
 M. Bosson, collaborateur du groupe MR
 M. Dumoulin, collaborateur du groupe cdH
 M. Asmanis De Schacht, collaborateur du groupe MR
 Mme Veracchi, collaboratrice du groupe cdH

d'introduire un principe de sanction, tout en prévoyant une période de transition permettant de conscientiser les SACA. Deux types de sanctions sont envisagées selon que la dotation ait ou non déjà été versée. Dans le premier cas, il s'agit d'une amende administrative pour autant que le retard soit imputable au SACA, alors que dans le second cas, il s'agit d'une retenue d'un pourcentage de 2 à 5 % de la dotation, selon des critères fixés par le Gouvernement.

Le commissaire admet qu'il aurait pu proposer à la majorité de co-signer ce texte tant cela va exhausser une volonté exprimée par le ministre, sans pour autant aller aussi loin.

2 Discussion générale

M. Lefebvre partage cette volonté d'amélioration et met en avant le travail important accompli par M. le ministre. Cependant, il émet des réserves sur la proposition soumise à la discussion.

Ainsi, certains aspects du dispositif restent soumis à une large interprétation et peuvent induire de possibles ruptures dans l'égalité de traitement des SACA qui pourraient, le cas échéant, être soumis à des recours. Pour les SACA de l'enseignement, la rupture pourrait être mise en avant entre les réseaux.

Au niveau légistique, le texte vise à insérer un nouveau paragraphe à l'article 73 du décret du 20 décembre 2011 tout en précisant que les deux premiers alinéas formeraient le nouveau paragraphe premier. En l'espèce, il y aura alors deux délais, l'un relevant de la responsabilité du SACA et l'autre à charge de la Direction générale du Budget et des Finances du Ministère qui transmet les éléments à la Cour des comptes, au nom du Ministre du Budget et au plus tard le 15 avril. Pourtant, la proposition ne vise que ce dernier délai sans tenir compte de la pratique.

Le principe de la sanction financière prenant la forme d'une retenue sur la dotation ou d'une sanction administrative appelle également des ré-

servez liées à l'absence de personnalité juridique des SACA. La conséquence en serait une auto-sanction de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

Pour conclure, M. Lefebvre encourage à poursuivre le travail d'amélioration de la transmission des comptes des SACA dans une logique de saine gouvernance et de maîtrise des informations concernées. Pour autant, pour les motifs évoqués, son groupe ne soutiendra pas la proposition de décret dont le dispositif n'apporte pas la sécurité juridique requise.

M. Desquesnes est plutôt favorable à la responsabilisation des acteurs par rapport aux obligations qui leur incombent. Dans ce cadre, la sanction envisagée devrait viser les personnes responsables et non pas le SACA dans sa globalité, comme le texte déposé le prévoit. Cette sanction globale pour un SACA de l'enseignement amènerait une diminution des moyens budgétaires pour les professeurs, les élèves ou les éducateurs, ce qui n'est pas acceptable.

L'orateur fait également valoir le rapport d'audit des SACA que la Cour des comptes va déposer au plus tard le 30 juin. Cet élément devrait amener une réflexion complémentaire, notamment dans le cadre des mécanismes de responsabilisation des dirigeants, pour autant que les moyens soient suffisants.

M. Crucke avoue son étonnement suite aux propos entendus. En effet, il ressort qu'il a raison sur le fond, mais que les modalités pourraient être revues, ce qui suppose le dépôt d'amendements afin de faire œuvre législative.

La délégation au Gouvernement traduit bien la volonté de permettre à celui-ci d'assumer son rôle d'exécution de la législation. En outre, la rupture d'égalité mise en avant se concrétise, à l'heure actuelle, entre ceux qui respectent la législation et ceux qui ne la respectent pas sans supporter de sanction.

M. Crucke n'a pas de problème à réexaminer la proposition lorsque la Cour des comptes aura déposé son rapport en juin, mais il ne souhaiterait pas que la majorité inflige un revers au Ministre en ne soutenant pas un texte qui va dans le sens de ses propos, tout en étant moins radical.

M. le ministre remercie les auteurs de la proposition qui relaient ainsi ses préoccupations ainsi que celles des groupes parlementaires.

À son arrivée en 2014, un certain brouillard était de mise dans la gestion et les moyens financiers considérables des SACA, sans que le Gouvernement n'ait de prise. Puisque les moyens ne peuvent pas être récupérés, il faut veiller à une gestion correcte, dans les délais et avec un contrôle ad hoc.

A l'heure actuelle, les corrections progressives amènent une nouvelle pression sur les ges-

tionnaires qui produit une amélioration globale. Comme responsable politique, M. le ministre accueille positivement toutes les pressions venant de l'extérieur, mais il est sensible aux arguments de MM. Lefebvre et Desquesnes qui mettent en avant un risque de « distorsion de concurrence » entre les réseaux, ainsi que l'absence de personnalité juridique. Par contre, l'harmonisation des délais est un objectif qui peut être rencontré.

M. le ministre confirme qu'il soutiendra les initiatives qui peuvent l'aider à améliorer la gestion, pour autant qu'elles ne se fassent pas dans la précipitation. À cet égard, il invite les uns et les autres à prendre le temps utile à l'amélioration du processus, tout en ajoutant que son administration peut également plancher sur ces éléments.

M. Crucke partage ce souci, tout en insistant sur le fait que l'absence d'action donnera un mauvais signal à ceux qui ne respectent pas la réglementation.

Suite à la remise du rapport de la Cour des comptes relatif aux SACA et de l'avis de la Direction générale du Budget et des Finances du Ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles, la commission a repris la discussion générale.

Mme Vienne indique que, suite aux travaux déjà menés et aux observations formulées d'une part, suite aux dispositions complémentaires prises et au travail d'amélioration dans la transmission des comptes des SACA, dans une logique de saine gouvernance et de maîtrise des informations concernées d'autre part, la majorité dépose un amendement visant à améliorer la transmission des comptes en toute sécurité juridique.

Mme Vienne donne lecture de l'amendement n° 1 et elle fait part de son souhait que celui-ci soit envoyé au Conseil d'Etat, moyennant le soutien des signatures requises.

Mme Bertieaux acte cette demande qui devra être appuyée par un tiers des députés en application du règlement et qu'elle suppose à 30 jours, comme il est pratiqué habituellement pour les consultations du Conseil d'Etat.

A la reprise de la discussion, suite à la réception de l'avis du Conseil d'Etat, Mme Vienne constate que l'amendement ne pose pas de difficulté. Par ailleurs, elle estime que la question de la rupture d'égalité entre les réseaux semble résolue si les SACA du réseau libre sont bien concernés. En conséquence, elle se dit prête à soutenir le texte.

M. Knaepen, bien qu'il le souhaite, demande si l'article 73 du décret du 20 décembre 2011 concerne les SACA du réseau libre.

M. Desquesnes soutient la proposition moyennant les correctifs à apporter. Il réaffirme l'importance d'avoir les rapports de la Cour des comptes les plus complets possibles dans les délais impartis pour effectuer le contrôle parlementaire. Pour

y parvenir, il est logique que le Parlement aide à son tour la Cour à effectuer son travail.

Il ajoute qu'un délai de deux ans a été sollicité pour la première sanction financière et un délai d'entrée en vigueur du texte est proposé au 1er janvier 2020.

Par rapport au SACA, M. Desquesnes estime qu'il faut s'en tenir à la définition légale reprise dans le décret.

M. Knaepen réagit au délai de deux ans avant la sanction en indiquant que le commentaire d'article attribuait la latitude nécessaire au Gouvernement. En conséquence, l'amendement lui paraît inutile.

En réaction, **Mme Vienne** confirme le maintien de cette adaptation utile.

M. le ministre confirme qu'il n'y a pas de distinction à faire entre les SACA. Le travail mené par le Parlement permet de se conformer aux observations de la Cour des comptes et aux difficultés rencontrées par celles-ci, en l'absence de données transmises dans les délais. Le fait de prévoir une sanction paraît logique si un cadre décretaal n'est pas respecté, tout en permettant de déterminer des modalités à cette sanction.

La proposition de décret est utile dans un cadre plus général d'amélioration de la bonne gouvernance et permettra au Parlement, nouvellement constitué, d'examiner avec une attention renforcée les avis de la Cour des comptes.

3 Examen et votes des articles

Article premier

Un amendement n° 1 est déposé par Mme Christiane Vienne, Mme Véronique Salvi, M. Paul Furlan, M. Benoit Drèze, Mme Christine Poulin et M. Maurice Mottard à l'article premier. Il est libellé comme suit :

A l'article premier, modifiant l'article 73 du décret modifié, en vue d'y insérer un nouveau §2, remplacer l'alinéa 1er par l'alinéa rédigé comme suit :

« §2 Le non-respect, durant deux années consécutives, des délais prévus à l'alinéa 1er du paragraphe 1er par un service administratif à comptabilité autonome entraîne une sanction financière ».

Justification

Il convient que les sanctions tiennent compte des situations particulières comme par exemple le changement de comptable, ou d'autres éléments éventuels pouvant entraîner un retard exceptionnel.

C'est pourquoi, le présent amendement introduit le fait que la sanction ne s'applique que quand il y a un retard deux années consécutives.

Un amendement n° 2 est déposé par M. Fabian Culot, M. Philippe Knaepen et M. Jean-Luc Nix à l'article premier. Il est libellé comme suit :

A l'article premier du décret modifiant, au paragraphe 2, alinéa 1er, en projet, remplacer les mots « des délais prévus » par « du délai du 30 juin, au plus tard, prévu ».

Justification

Cette modification vise à limiter l'application d'une éventuelle sanction financière au non-respect du délai du circuit administratif qui concerne spécifiquement les services administratifs à comptabilité autonome. Cette correction vise ainsi à répondre à l'une des remarques formulées lors des débats en commission ainsi qu'à l'avis remis par le Ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

M. Knaepen indique que l'amendement vise à préciser que le délai visé est celui du 30 juin, ceci afin de ne pas imputer la responsabilité d'un dépôt tardif à un autre niveau.

M. Desquesnes considère que cet amendement devrait être un sous-amendement à l'amendement n° 1 dès lors qu'il modifie le texte de l'amendement déposé. Par ailleurs, le libellé de l'amendement ne correspond pas à la modification envisagée.

M. Knaepen réplique qu'il s'agit d'amender la proposition initiale et non l'amendement n° 1.

En réponse, **M. Desquesnes** réitère sa remarque et relève l'absence d'un §2 dans l'article premier.

M. Knaepen répond qu'il faut partir de l'article 73 initial dans lequel les deux alinéas actuels formeront un nouveau paragraphe 1er.

M. Desquesnes constate qu'il est proposé de modifier l'article premier, §2, alinéa 1er du projet. Or, ce projet comprend bien un article premier, mais aucun paragraphe.

M. Knaepen annonce qu'il dépose un sous-amendement à l'amendement n° 1 et qu'il retire l'amendement n° 2.

Un sous-amendement n° 1 à l'amendement n° 1 est déposé par M. Philippe Knaepen et M. Jean-Luc Nix. Il est libellé comme suit :

A l'amendement n° 1, remplacer les mots « Le non-respect, durant deux années consécutives, des délais prévus » par « Le non-respect du délai du 30 juin prévu ».

Justification

L'amendement n° 1 vise à introduire le fait que la sanction ne s'applique que quand il y a un retard de deux années consécutives. Cette condition

permettrait de tenir compte des situations particulières comme, par exemple, le changement de comptable ou d'autres éléments éventuels pouvant entraîner un retard exceptionnel.

Or, comme l'indique le commentaire de l'article premier de la proposition de décret visant une meilleure transmission des comptes des services administratifs à comptabilité autonome et nous le citons : « la sanction financière n'est évidemment pas due si les causes de la justification du retard ne sont pas imputables au service administratif à comptabilité autonome. Le gouvernement devra déterminer les modalités de la sanction financière, l'affectation de celle-ci et les causes de justification de retard non imputable à l'organisme (...). Les fusions et fermetures d'établissements pourront très bien être reprises, par le gouvernement, parmi les causes de justification non imputable à l'organisme. Le changement de comptable dans le service peut aussi expliquer le retard dans la transmission des comptes et dès lors ne pas engendrer de sanctions financières. Ces quelques exemples ne sont pas limitatifs ». In fine, à l'article premier, les alinéas 4 et 5 du deuxième paragraphe, en projet, répondent pleinement aux préoccupations des auteurs de l'amendement n° 1.

Toutefois, il est proposé de modifier l'amendement n° 1 afin de limiter l'application d'une éventuelle sanction financière au non-respect du délai du circuit administratif qui concerne spécifiquement les services administratifs à comptabilité autonome. Cette correction vise ainsi à répondre à l'une des remarques formulées lors des débats en commission ainsi qu'à l'avis remis par le Ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

Mme Vienne confirme pour autant le maintien de son amendement.

Le sous-amendement n° 1 à l'amendement n° 1 est rejeté par 8 voix contre 3.

L'amendement n° 1 est adopté par 8 voix et 3 abstentions.

L'amendement n° 2 est retiré à la demande des auteurs.

L'article premier, tel qu'amendé, est adopté par 8 voix et 3 abstentions.

Article 2

Un amendement n° 3 est déposé par M. Philippe Knaepen, M. Fabian Culot et M. Jean-Luc Nix à l'article 2. Il est libellé comme suit :

A l'article 2, les mots « le 1er janvier 2018 » sont remplacés par « le 1er janvier 2020 ».

Justification

Cette correction technique vise à assurer une application cohérente des objectifs en projet, en ce compris l'instauration d'une période de transition : les premières sanctions financières ne de-

vraient s'appliquer qu'en cas de retard dans la transmission des comptes 2020 et ce, durant l'année 2021.

M. Knaepen observe que cet amendement vise à tenir compte de la faisabilité de l'opération en reportant la date d'entrée en vigueur au 1er janvier 2020.

Un amendement n° 4 est déposé par Mme Christiane Vienne, M. François Desquesnes, Mme Christine Poulin, M. Benoit Drèze, M. Luc Van der Stichelen et M. Serdar Kilic à l'article 2. Il est libellé comme suit :

Remplacer l'article 2 par l'article 2 suivant :

« Art. 2

Le présent décret entre en vigueur le 1er janvier 2021. »

Justification

Il convient de ne pas prévoir une date d'entrée en vigueur au 1er janvier 2018 et de laisser le temps nécessaire à la mise en oeuvre des dispositions prévues.

Mme Vienne indique que l'amendement fixe l'entrée en vigueur au 1er janvier 2021 dans un souci de cohérence globale, afin de tenir compte de l'année 2019 en cours et des contrôles qui se font sur deux ans.

M. Knaepen se dit stupéfait et déçu de cet amendement qui signifie concrètement que ce décret aura un impact sur les comptes déposés après 2023-2024. En effet, dès lors que la sanction ne peut plus intervenir qu'après deux ans consécutifs, cette suggestion est déraisonnable.

En fait, un parallèle peut être établi avec le décret portant organisation du budget et de la comptabilité des services du Gouvernement de la Communauté française du 20 décembre 2011, dont la mise en oeuvre fait l'objet de reports récurrents, mais dont certains peuvent parfois être expliqués.

M. Knaepen s'interroge sur l'opportunité de déposer un nouveau sous-amendement qui viserait à rétablir l'année 2020 avec l'espoir que les membres de la majorité le soutiennent.

Mme Vienne réagit en estimant qu'en inscrivant la date d'entrée en vigueur au 1er janvier 2021, les premières sanctions peuvent être prises cette année-là pour des comptes non déposés en 2019 et 2020.

M. Knaepen estime, au contraire, qu'avec l'amendement, les premières sanctions tomberont en 2023 pour des comptes non remis en 2021 et 2022.

Mme Vienne considère que d'ici-là, quelle que soit la nouvelle majorité, des mesures seront prises logiquement.

M. Knaepen déplore que des sanctions n'in-

terviennent qu'en 2023, alors que l'enjeu vise 363 SACA recevant près de 300 millions d'euros.

M. Drèze peut comprendre le plaidoyer de son collègue sur la date d'entrée en vigueur, mais pas le sous-amendement suggéré.

M. Knaepen reconnaît le bien-fondé de la remarque.

L'amendement n° 3 est rejeté par 8 voix contre 3.

L'amendement n° 4 est adopté par 8 voix contre 3.

L'article 2, tel qu'amendé, est adopté par 8 voix contre 3.

4 Vote de la proposition de décret

La proposition de décret, telle qu'amendée, est adoptée par 8 voix et 3 abstentions.

M. Knaepen justifie l'abstention de son groupe en regrettant le report de la date d'entrée en vigueur, alors que les choses auraient pu se faire beaucoup plus rapidement.

Il est fait confiance au Président et au Rapporteur pour la rédaction du présent rapport.

Le Rapporteur,

Ph. KNAEPEN

La Présidente,

C. POULIN