

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 50.814/4
DU 31 JANVIER 2012

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par la Ministre de la Culture, de l'Audiovisuel, de la Santé et de l'Égalité des chances de la Communauté française, le 3 janvier 2012, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française « relatif au fonctionnement et à la gestion budgétaire, financière et comptable du Centre du Cinéma et de l'Audiovisuel comme service de la Communauté française à gestion séparée », a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle l'observation suivante.

Observation générale

Comme le mentionne son intitulé, l'arrêté en projet entend déterminer les règles de fonctionnement liées à la gestion budgétaire, financière et comptable du Centre du Cinéma et de l'Audiovisuel.

Selon l'article 5 du décret du 10 novembre 2011 'relatif au soutien au cinéma et à la création audiovisuelle', qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2012, le Centre du Cinéma et de l'Audiovisuel constitue un service de l'État à gestion séparée au sens de l'article 140 des lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées le 17 juillet 1991.

Depuis le 1^{er} janvier 2012, date d'entrée en vigueur en ce qui concerne la Communauté française de la loi du 16 mai 2003 'fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des Communautés et des Régions ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes'¹, il y a toutefois lieu de noter que les lois coordonnées sur la comptabilité de l'État ont cessé d'être applicables à la Communauté française, et ce conformément à l'article 71, § 1^{er}, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 'relative au financement des Communautés et des Régions'.

À ces lois s'est substitué à la même date² le décret du 20 décembre 2011 'portant organisation du budget et de la comptabilité des Services du Gouvernement de la Communauté française' (ci-après dénommé le « décret du 20 décembre 2011 ») lequel est également entré en vigueur le 1^{er} janvier 2012³.

¹ La date d'entrée en vigueur de cette loi du 16 mai 2003 est déterminée par l'arrêté royal du 4 mai 2010 reportant, en ce qui concerne la Communauté française et la Région wallonne, l'entrée en vigueur de la loi du 16 mai 2003 'fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des Communautés et des Régions', ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des Comptes.

² Voir l'article 81 du décret du 20 décembre 2011, lequel renvoie à l'entrée en vigueur de la loi du 16 mai 2003.

³ *Moniteur belge*, 17 janvier 2012, 2^e éd., pp. 2208 et sv.

Or, ce décret du 20 décembre 2011 ne connaît plus la notion de « service de l'État à gestion séparée » mais bien celle de « service administratif à comptabilité autonome ».

Selon l'article 2, 5°, du décret du 20 décembre 2011, le service administratif à comptabilité autonome se définit comme un

« service dont la gestion et la comptabilité sont séparées par une loi ou un décret de celles des services d'administration générale, sans que la personnalité juridique ne lui soit accordée, et qui dispose d'une trésorerie et d'une comptabilité autonomes ».

Il ressort de l'économie du décret du 20 décembre 2011 et de ses travaux préparatoires que le service administratif à comptabilité autonome est conçu comme le pendant du service à gestion séparée au sens de l'article 140 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État, auquel il se substitue ⁴.

D'un point de vue juridique, cette substitution ne se borne toutefois pas à un simple changement de dénomination.

En effet, lorsque le pouvoir exécutif était appelé à organiser un service à gestion séparée sous l'empire de l'article 140 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État, son intervention se voyait encadrée par la seule règle de l'article 140, lequel se lisait comme suit :

« Les services de l'État dont la gestion est, en vertu d'une loi particulière, séparée de celle des services d'administration générale de l'État, sont soumis à des dispositions à fixer par le Roi, sur proposition des Ministres dont ces services relèvent et du Ministre des finances. Ils sont appelés 'services de l'État à gestion séparée'.

Ces dispositions doivent prévoir :

1° L'établissement et la publication d'un budget et de comptes ;

2° Le contrôle des comptes par la Cour des comptes, qui pourra l'effectuer sur place ;

3° Le maintien des dépenses dans les limites des recettes et dans celles des crédits limitatifs votés ;

⁴ En ce sens, voir l'exposé des motifs et le commentaire des articles du projet de décret devenu le décret du 20 décembre 2011 ; dans le même sens, voir également l'observation 2 sous l'article 2 de l'avis 50.466/2 donné le 9 novembre 2011 par la section de législation sur l'avant-projet de décret devenu le décret du 20 décembre 2011.

4° La faculté d'utiliser, dès le commencement de l'année, les ressources disponibles à la fin de l'année précédente ;

5° Le maniement et la garde des fonds et valeurs par un comptable justiciable de la Cour des comptes ;

6° La tenue d'une comptabilité patrimoniale et l'établissement d'un inventaire du patrimoine ;

7° La limitation dans le temps des reports autorisés ».

Sous l'empire du décret du 20 décembre 2011, les règles décrétales qui s'appliquent au service administratif à comptabilité autonome sont plus détaillées et limitent par conséquent d'autant la marge de manœuvre laissée au Gouvernement dans l'organisation d'un tel service.

D'après l'article 3, alinéa 2, du décret du 20 décembre 2011, ce sont les titres X à XII du même décret, à l'exception des articles 78 à 80, qui sont applicables aux services administratifs à comptabilité autonome de la Communauté française.

Parmi les dispositions auxquelles il est ainsi fait référence, il y a particulièrement lieu d'avoir égard dans le cas présent aux articles 68 à 73 du décret du 20 décembre 2011, lesquels se lisent comme suit :

« Art. 68. Chaque service administratif à comptabilité autonome est soumis à des dispositions à fixer par le Gouvernement dans le respect des règles minimales suivantes :

1° l'année budgétaire débute le 1^{er} janvier et se termine le 31 décembre suivant ;

2° un budget annuel est établi et transmis aux autorités compétentes dans le respect d'un calendrier fixé en fonction de celui du budget de la Communauté française. Il comporte l'ensemble des recettes et des dépenses telles que définies à l'article 4 de la loi de dispositions générales, déclinées en articles de base en suivant la classification économique ;

3° les recettes peuvent comporter des dotations en provenance du budget de la Communauté française ;

4° les crédits de dépenses sont limitatifs, mais peuvent être redistribués entre les articles de base. Toutefois, les crédits de liquidation peuvent être non limitatifs, pour les dépenses de fonctionnement liées au volume d'activités susceptible de générer des recettes propres ;

5° les crédits d'engagement doivent être en tout état de cause limités aux moyens constitués par la dotation annuelle, les recettes propres et le montant de la réserve bilantaire après déduction du montant nécessaire à la couverture de l'encours des engagements reportés des exercices antérieurs;

6° les décaissements ne peuvent engendrer un dépassement de la trésorerie disponible ;

7° les opérations internes de régularisation entre exercices sont prévues et imputées au budget ;

8° à la fin de l'année budgétaire, les crédits d'engagement et la part des crédits de liquidation non concernés par les opérations visées au 7° tombent d'office en annulation ;

9° les fonctions de receveur et de trésorier sont compatibles entre elles, mais sont incompatibles avec celles d'ordonnateur ;

10° en cas de cessation de fonction, l'ordonnateur transmet de manière complète et en temps réel les données comptables et budgétaires du service à son successeur ;

11° conformément aux dispositions de l'article 10, §§ 1^{er} et 3 de la loi de dispositions générales, les receveurs et les trésoriers sont justiciables de la Cour des comptes, en leur qualité de comptables au sens de ladite loi ;

12° la trésorerie disponible en fin d'exercice peut être utilisée dès le commencement de l'année suivante ;

13° il doit être tenu un inventaire physique des biens immeubles et meubles constitutifs du patrimoine ;

14° arrêté au 31 décembre de chaque année, le compte annuel comporte au moins le compte d'exécution du budget et une situation des actifs et des passifs ou un bilan, dressé après mise en concordance avec l'inventaire physique.

Art. 69. Le budget annuel des recettes et des dépenses de chaque service administratif à comptabilité autonome est inséré dans une annexe au budget des dépenses de la Communauté française. Parmi les dispositions de ce budget, il est fait mention, pour approbation par le Parlement, du total des recettes et du total des dépenses des services administratifs concernés.

À défaut d'approbation, au 1^{er} janvier de l'année budgétaire, du budget visé à l'alinéa 1^{er}, les services peuvent utiliser les crédits prévus dans leur projet de budget, sauf s'ils sont destinés à des dépenses d'un principe nouveau, non antérieurement autorisées.

Le budget annuel des services peut être ajusté, le cas échéant, durant l'année budgétaire, en même temps que le budget de la Communauté française.

Art. 70. Chaque service administratif à comptabilité autonome met en place un contrôle interne dont les objectifs sont notamment ceux visés à l'article 46 et dont l'évaluation peut être audité conformément aux dispositions de l'article 47.

Art. 71. Conformément aux dispositions de l'article 51 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, le Gouvernement est habilité à rendre applicable le contrôle administratif et budgétaire visé aux articles 48 et 49 aux services administratifs à comptabilité autonome.

Art. 72. Conformément à l'article 10, §§ 1^{er} et 3 de la loi de dispositions générales, la Cour des comptes exerce son contrôle sur les services administratifs à comptabilité autonome.

Art. 73. Établi au plus tard pour le 15 mars de l'année qui suit l'année budgétaire, le compte annuel de chaque service administratif à comptabilité autonome est transmis au ministre fonctionnellement compétent et au Ministre du Budget qui est chargé de le soumettre à la Cour des comptes, au plus tard le 15 avril suivant. La Cour fait parvenir les comptes annuels accompagnés de ses observations au Parlement au plus tard à la fin du mois de juin suivant et en informe le Ministre du Budget.

Les comptes annuels des services administratifs à comptabilité autonome sont joints, dans une forme agrégée, au compte général et approuvés par une mention figurant dans le décret portant approbation du compte général visé à l'article 44, § 2 »⁵.

D'après son préambule, l'arrêté en projet a entendu puiser son fondement juridique dans l'article 140 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État, ce qui est confirmé par le service compétent de l'administration auquel le délégué du ministre a renvoyé : dans la mesure où le décret du 20 décembre 2011 n'existait encore qu'à l'état d'avant-projet au moment où le projet d'arrêté à l'examen a été adopté par le Gouvernement de la Communauté française en vue d'être soumis à l'avis du Conseil d'État, il n'a pas été tenu compte du contexte juridique qui résulte de l'application du décret du 20 décembre 2011 au Centre du Cinéma et de l'Audiovisuel pour élaborer l'arrêté en projet.

C'est à l'autorité compétente en la matière, en l'espèce le Gouvernement de la Communauté française, qu'il revient d'élaborer au premier chef un projet d'arrêté relatif au fonctionnement et à la gestion budgétaire financière et comptable du Centre du cinéma et de l'Audiovisuel qui tient compte du contexte juridique effectif dans lequel cet arrêté est appelé à s'insérer. Il ne saurait à ce stade être préjugé du contenu de cet arrêté, lequel sera également

⁵ La « loi de dispositions générales » à laquelle les articles cités font référence est la loi du 16 mai 2003 'fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des Communautés et des Régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes'.

tributaire des nouvelles règles budgétaires et comptables que le décret du 20 décembre 2011 a rendues applicables aux services de l'administration générale. En effet, puisque la création d'un service administratif à comptabilité autonome répond au souci de séparer la gestion et la comptabilité de ce service de celles des autres services de l'administration générale pour le soumettre à des règles propres, le travail d'élaboration de ces règles propres consiste d'abord à évaluer la manière dont il y a lieu de s'écarter ou non pour ce service des règles budgétaires et comptables qui sont applicables à l'ensemble des services de l'administration générale. Or, comme ces règles budgétaires et comptables ont aussi changé pour ce qui concerne les services de l'administration générale de la Communauté française par l'effet de l'entrée en vigueur du décret du 20 décembre 2011, il est nécessaire de réévaluer entièrement la pertinence des règles qui figurent dans le projet examiné au regard du décret du 20 décembre 2011 considéré dans sa globalité.

Par conséquent, étant donné que le projet d'arrêté qui lui est soumis a été conçu sans que le Gouvernement de la Communauté française ait pris en considération les normes juridiques supérieures qui s'imposent à lui et qui découlent de l'entrée en vigueur du décret du 20 décembre 2011, la section de législation estime ne pas devoir en poursuivre l'examen.

La chambre était composée de

Messieurs	P. LIÉNARDY,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
	S. BODART,	
	S. VAN DROOGHENBROECK,	assesseur de la section de législation,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. P. RONVAUX, auditeur.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

C. GIGOT

P. LIÉNARDY