CONSEIL D'ETAT
LEGISLATION
09-01-2019
RAAD VAN STATE
WETGEVING

PARLEMENT

DE LA

COMMUNAUTÉ FRANÇAISE

Session 2018-2019

7 JANVIER 2019

PROPOSITION DE DÉCRET

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

AMENDEMENT(S)

DÉPOSÉ(S) EN COMMISSION

(1)Voir Doc. n°398 (2016-2017) n°1

1 Amendement n° 1 déposé par Mme Christiane Vienne, Mme Véronique Salvi, M. Paul Furlan, M. Benoit Drèze, M. Maurice Mottard, Mme Christine Poulin et M. Luc Van der Stichelen

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'alinea 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.

398 (2016-2017) — N° 1

PARLEMENT

DE LA

COMMUNAUTÉ FRANÇAISE

Session 2016-2017

25 JANVIER 2017

PROPOSITION DE DÉCRET

VISANT UNE MEILLEURE TRANSMISSION DES COMPTES DES SERVICES ADMINISTRATIFS À COMPTABILITÉ AUTONOME

DÉPOSÉE PAR **M. JEAN-LUC CRUCKE ET MME VALÉRIE WARZÉE-CAVERENNE ET M. OLIVIER DESTREBECQ.**

RÉSUMÉ

Depuis plusieurs années, la Cour des comptes déplore le retard dans la transmission des comptes des services administratifs à comptabilité autonome (SACA). En l'absence de ces comptes, elle n'est pas en mesure remplir sa mission de contrôle des SACA, faute de données à sa disposition, et donc de transmettre ses observations au Parlement.

La situation actuelle n'est pas satisfaisante. Il n'est pas normal que le Parlement ne soit ni informé de la situation financière de ces SACA, ni de la gestion de ceux-ci. L'utilisation d'argent public doit être contrôlée. Ce contrôle passe notamment par celui de la Cour des comptes.

Afin de remédier à cette situation, la présente proposition prévoit, après une période de transition, des sanctions financières en cas de non-respect du délai légal pour la transmission des comptes à la Cour des comptes. Des exceptions à ces sanctions seront prévues. Cette période de transition devra être mise à profit par le Gouvernement pour sensibiliser les écoles à l'importance du respect de cette transmission et les aider à remplir cette obligation. Les premières sanctions ne pourront donc s'appliquer qu'au terme de cette période de transition, c'est à dire, en cas de retard dans la transmission des comptes 2018, en mars 2019.

TABLE DES MATIÈRES

DÉVELOPPEMENTS 3

COMMENTAIRE DES ARTICLES 6

PROPOSITION DE DÉCRET VISANT UNE MEILLEURE TRANSMISSION DES COMPTES DES SERVICES ADMINISTRATIFS À COMPTABILITÉ AUTONOME 7

DÉVELOPPEMENTS

En décembre 2011, le Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles a adopté un décret portant organisation du budget et de la comptabilité pour les services du gouvernement (ci-après le décret de décembre 2011)(1). Ce décret, entré en vigueur le 1er janvier 2012, n'a vu ses premiers effets concrets que lors du budget 2013.

Depuis le vote de ce décret, mis à part des modifications terminologiques, les changements liés à l'application de ce décret sont peu perceptibles. Et pour cause, un cavalier budgétaire(2), devenu récurrent, a systématiquement reporté l'application de certaines dispositions de ce décret, et non des moindres puisqu'il s'agit du principe même de la comptabilité en partie double qui était pourtant une avancée de ce décret.

D'autres dispositions comme la tenue d'un bilan, le titre relatif à l'octroi de subventions et de prix et celui relatif aux biens désaffectés ne sont toujours pas d'application.

Le titre X de ce décret traite plus spécifiquement des services administratifs à comptabilité autonome, (ci-après SACA) et énumère les règles minimales que doivent respecter ces derniers. Il autorise par ailleurs le gouvernement à fixer les dispositions applicables aux SACA. Malheureusement, à ce jour, les arrêtés d'exécution n'ont toujours pas été adoptés même si récemment le Ministre a indiqué que cela devrait prochainement être fait, à l'exception notable des SACA de l'enseignement(3), avec une entrée en vigueur prévue au 1er janvier 2017(4).

Le dernier article de ce titre, l'article 73, est consacré à la reddition des comptes des SACA et au contrôle de la Cour des comptes sur ceux-ci. Il est rédigé comme suit :

« *Etabli 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 conjointement 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. »

Lors des discussions sur le projet de décret contenant le budget 2017, l'article 6 du décret-programme, qui a accompagnait le décret budgétaire, a remplacé le deuxième alinéa de cet article par le texte suivant(5) :

« *Les comptes annuels des services administratifs à comptabilité autonome sont joints, dans une forme agrégée, au compte général certifié par la Cour conformément à l'article 44, paragraphe 1er, alinéa deux, et approuvés par une mention figurant dans le décret portant approbation du compte général visé à l'article 44, paragraphe 2.* »

Cette modification est entrée en vigueur le 1er janvier 2017.

L'alinéa 1er de cette disposition n'a, jusqu'à présent, jamais été respectée. En effet, la Cour est dans l'incapacité de remplir sa mission faute de transmission des comptes dans les délais impartis.

Comme indiqué dans un rapport récent, le problème se situe principalement au niveau des SACA de l'enseignement(6). Au 1er juin 2016, seuls 44 % des comptes 2015 (159 sur 361) avaient été transmis et les années 2013 et 2014 étaient tou-

(1) Décret du 20 décembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des Services du Gouvernement de la Communauté française. M. B. : 17-01-2012.

(2) Articles 106 à 110 du décret contenant le budget des dépenses pour l'année budgétaire 2013, articles 41 à 45 du décret contenant le budget des dépenses pour l'année budgétaire 2014, articles 41 à 44 du décret contenant le budget des dépenses pour l'année budgétaire 2015, articles 41 à 44 du décret contenant le budget des dépenses pour l'année budgétaire 2016 et articles 41 à 44 du décret contenant le budget des dépenses pour l'année budgétaire 2017.

(3) Les SACA de l'enseignement sont essentiellement constitués des écoles fondamentales, secondaires et des hautes écoles organisées par la Communauté française, mais également d'autres structures telles que les internats et les centres PMS. Ils représentent 97 % des SACA et représentaient 70 % du total des crédits de liquidation ajustés de l'exercice 2015.

(4) Rapport de commission sur le projet de décret contenant le budget des dépenses pour l'année budgétaire 2017, doc. parl. 365 (2016-2017) – N°9, p.15.

(5) Projet de décret-programme portant diverses mesures relatives à l'audiovisuel et aux médias, aux affaires générales, aux fonds budgétaires, aux infrastructures culturelles, à la culture, à l'enfance, aux bâtiments scolaires, à l'enseignement supérieur et à la recherche, doc. parl. 366 (2016-2017) – N°1.

(6) Rapport de la Cour des comptes relatif aux comptes 2015 des services administratifs à comptabilité autonome (SACA), p. 5.

(7) Suite à différents débats en commission, ces données ont été actualisées. A la date du 13 décembre 2016, tous les comptes 2013 avaient été reçus par la Cour des comptes. En revanche, il manquait encore certains comptes pour les années 2014 et 2015. Ainsi, la Ministre de l'Education a précisé le 24 janvier 2017 qu'il manquait 18 comptes pour l'exercice 2014, CRIc N°54 – Educ.9 (2016-2017), p.15. Concernant les comptes de l'exercice 2015, le Ministre Flahaut a précisé le 23 janvier 2017 que les comptes de 322 établissements sur 363 avaient été transférés à la Cour des comptes, CRIc n°51 – Budget8 (2016-2017), p. 4.

jours incomplètes(7). En l'absence de données suffisantes, la Cour a seulement contrôlé les comptes 2015 des SACA hors enseignement. Un premier rapport, partiel, sur les comptes des SACA si l'on en croit les propos des représentants de la Cour tenus en commission du budget(8).

Pour les comptes 2016, l'administration a déjà précisé qu'elle serait de nouveau dans l'impossibilité de transmettre les comptes dans le délai prescrit empêchant de la sorte la Cour d'effectuer sa mission de contrôle prévue décrétalement, sans pour autant en préciser les raisons(9).

Ce problème n'est malheureusement pas récent. Dans un rapport de 2015, la Cour avait déjà relevé les problèmes liés à la transmission des comptes dans les délais impartis ce qui l'empêchait de mener à bien sa mission de contrôle de ces services. Elle soulignait qu'elle ne « *peut satisfaire à cette obligation que si, comme le prévoit l'article 73, alinéa 1er, les comptes des SACA lui sont soumis au plus tard le 15 avril suivant, ce qui n'a jamais été le cas jusqu'à présent et ne le sera vraisemblablement pas en 2016, compte tenu du retard récurrent dans la transmission des comptes des SACA de l'enseignement.*(10) »

Cette situation ne peut plus durer. Plus de cinq ans après l'adoption du décret, on ne peut pas concevoir que la Cour ne puisse remplir sa mission de contrôle des SACA faute de données à sa disposition. Et par conséquent que le Parlement ne soit ni informé de la situation financière de ces SACA, ni de la gestion de ceux-ci. L'utilisation d'argent public doit être contrôlée. Ce contrôle passe notamment par celui de la Cour des comptes lors de la transmission des comptes à celle-ci.

En outre, l'exercice budgétaire et comptable est définitivement clos par le vote du décret portant approbation du compte général de l'exercice en question. Or, les comptes annuels des SACA doivent être joints au compte général et approuvés par une mention figurant dans le décret portant approbation du compte général.

Le retard dans la transmission des comptes annuels des SACA empêche de clore définitivement les exercices comptables et budgétaires. Le Parlement est donc amené à voter un budget sans connaître l'utilisation des deniers publics les années précédentes. Cette situation n'est pas satisfaisante au regarde des règles de bonne gouvernance et de saine gestion des deniers publics.

En l'absence de transmission spontanée des comptes des SACA dans le délai prescrit et afin de combattre le retard récurent dans la transmission de ceux-ci, les auteurs de la présente proposition suggèrent d'instaurer des sanctions financières à l'encontre des SACA qui ne transmettent pas leurs comptes dans le respect du prescrit légal. En ce sens, les auteurs suivent les propos du Ministre du budget tenus en séance plénière du 14 décembre : « *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 ces documents comptables à la Cour des comptes* »(11).

L'Etat fédéral a récemment adopté une disposition similaire pour les SACA, les organismes administratifs publics et les entreprises d'Etat qui ne respectaient pas le délai légal pour la transmission des comptes à la Cour des compte(12).

Les auteurs envisagent une sanction financière qui peut prendre deux aspects non cumulables.

1° Si la dotation n'a pas encore été versée au SACA, un pourcentage de celle-ci sera retenu lors de sa liquidation. Ce pourcentage sera compris dans une fourchette de 2 à 5%. Le pourcentage retenu sera fixé par le Gouvernement et tiendra notamment compte du montant de la dotation, des réserves disponibles du SACA, de la récurrence dans le retard de la transmission des comptes. Le montant de la sanction devra également éviter de mettre à mal le fonctionnement de l'école.

2° Si la dotation a déjà été liquidée, le Gouvernement infligera une amende administrative au SACA. Le montant de celle-ci tiendra compte des mêmes éléments que si la dotation n'avait pas été versée.

Ces sanctions valent par exercice comptable. Si un SACA est en défaut de transmettre à temps ces comptes plusieurs années, il pourra donc faire l'objet de plusieurs sanctions.

Toutefois, si les causes du retard ne sont pas imputables au SACA, aucune sanction n'interviendra.

La sanction financière envisagée par les auteurs suit les enseignements tirés de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle en matière de liberté d'enseignement. Ainsi, dans son arrêt n° 131/2003 du 8 octobre 2003, la Cour a statué sur la validité des dispositions flamandes consacrant un droit à l'inscription dans toutes les écoles. Pour évaluer le caractère proportionné à l'atteinte

(8) Rapport de commission sur le projet de décret contenant le budget des dépenses pour l'année budgétaire 2017, doc. parl. 365 (2016-2017) – N°9, p.14.

(9) Commentaires et observations de la Cour des comptes sur les projets de décret contenant les budgets des recettes et des dépenses pour l'année 2017, p. 27.

(10) Rapport de la Cour des comptes sur les projets de décrets contenant les budgets des recettes et des dépenses de la Communauté française pour l'année 2016, p. 27.

(11) CRI N°7 du 14 décembre 2016, p. 43.

(12) Article 27 du projet de loi modifiant la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'Etat fédéral, doc. parl. 54 – 2139/004.

à la liberté d'enseignement, la Cour a pris différents éléments dont les circonstances que « *la sanction ne consiste pas en une inscription d'office mais dans un recouvrement ou une retenue sur les moyens de fonctionnement de l'école. Ce recouvrement ou cette retenue ne peuvent excéder 10 p.c. du budget de fonctionnement de l'école et ne peuvent avoir pour effet que la part des moyens de fonctionnement affectée aux dépenses en matière de personnel soit inférieure, en chiffres absolus, à ce qu'elle serait si la mesure n'était pas prise* » (13).

La section de législation du Conseil d'Etat a suivi cet arrêt lors d'un avis rendu sur un projet de décret visant à réguler les inscriptions et les changements d'écoles dans l'enseignement obligatoire. La seule sanction envisageable en cas de méconnaissance du régime de changement d'école et d'inscription était le retrait total de la subvention. Le Conseil d'Etat a estimé que cette sanction portait atteinte de manière disproportionnée à la liberté d'enseignement(14).

En 2007, la Cour constitutionnelle a confirmé sa jurisprudence. Elle a jugé qu'en sanctionnant par méconnaissance d'une condition de nomination du directeur « *par la privation des subventions pour l'école, le législateur décrétal a pris une mesure qui n'est pas raisonnablement proportionnée à l'objectif qu'il poursuit.* » (15)

La sanction envisagée par les auteurs cadre avec les enseignements tirés des arrêts de la Cour constitutionnelle et de son application par la section de la législation du Conseil d'Etat en se limitant à un pourcentage de la dotation et en ne privant pas de la sorte l'école de la totalité de sa subvention.

L'atteinte à la liberté d'enseignement est proportionnée à l'objectif poursuivi par les auteurs, à savoir permettre à la Cour des comptes d'exercer son contrôle sur l'utilisation des deniers publics et que le Parlement soit informé de celle-ci, et in fine de pouvoir clore définitivement les exercices comptables et budgétaires. C'est l'essence même de la bonne gouvernance et de saine gestion des deniers publics.

Toutefois, les auteurs de la proposition sont conscients du travail nécessaire pour permettre aux écoles qui ne respectent pas encore ce délai de s'y conformer. A cet égard, il est donc proposé de faire entrer en vigueur le décret le 1er janvier 2018. Le décret s'appliquerait donc pour la première fois sur les comptes 2018 qui devront être transmis pour le 15 mars 2019 au plus tard 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.

Ce délai sera mis à profit pour conscientiser et sensibiliser les écoles de l'importance de la transmission des comptes et sur le nécessaire contrôle, actuellement absent, de la Cour des comptes sur les données budgétaires et comptables de ces services administratifs à comptabilité autonome.

En outre, ce timing permettra au Gouvernement d'identifier les problèmes éventuels liés à la transmission de ces comptes(16), voire de prendre les mesures qui s'imposent afin de permettre à tous ces services de respecter les délais liés à la transmission de ceux-ci. Lorsqu'on connaît la charge de travail à laquelle doivent faire face les directions, ces mesures pourraient, par exemple, consister en une aide administrative(17). En effet, celle-ci leur permettrait notamment de respecter leurs obligations de transmission des comptes dans les délais impartis.

Avec une entrée en vigueur plus précoce, les écoles auraient eu très peu de temps pour se préparer et se conformer au prescrit légal, ce qui aurait pu entrainer un nombre important de sanctions. Or, l'objectif des auteurs n'est pas de sanctionner les écoles mais bien qu'elles transmettent leurs comptes dans les délais impartis. Dès lors, ils ont préféré permettre aux écoles de se préparer à ce changement, avec l'aide du Gouvernement si nécessaire, en retardant l'entrée en vigueur du décret.

(13) C.C., arrêt n°131/2003 du 8 octobre 2003, B 5.6.
(14) Avis n°41.523 rendu le 13 novembre 2006 sur l'avant-projet devenu le décret du 8 mars 2007 portant diverses mesures visant à réguler les inscriptions et les changements d'écoles dans l'enseignement obligatoire, doc. Parl. (2006-2007), N°354-1, pp. 22 et 23.
(15) C.C., arrêt n°132/2007 du 17 octobre 2007, B 6.3.
(16) D'après le Ministre du budget, « les retards dans la production des comptes sont principalement dus à des fins de gestion occasionnées par des fusions ou des fermetures d'établissements, des changements de comptables et des erreurs factuelles détectées dans les comptes rendus par l'administration de l'Enseignement », CRIc n°51 – Budget8 (2016-2017), p. 4.
(17) Proposition de décret relative à l'aide administrative aux directions d'écoles de l'enseignement fondamental ordinaire et spécialisé, organisé et subventionné par la Communauté française déposée par Françoise Bertieaux, Laurent Henquet et Valérie De Bue, doc. parl. 167 (214-2015) –N °1.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article premier

Cet article instaure les sanctions financières à l'encontre des services administratifs à comptabilité autonome qui n'auraient pas respecté le délai pour la transmission des comptes à la Cour des comptes.

Les SACA doivent établir leur compte pour le 15 mars au plus tard de l'année qui suit l'année budgétaire et les transmettre 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. Les deux délais doivent être respectés car si le premier n'est pas respecté, cela peut avoir une incidence sur le respect du deuxième. Mais, in fine, l'objectif des auteurs est bien que la Cour des comptes soit en possession de ces comptes au plus tard le 15 avril pour qu'elle puisse remettre ses observations au Parlement fin juin.

Les modalités de la sanction financière différent selon que la liquidation totale de la dotation a déjà eu lieu ou non.

Si la dotation n'a pas encore été versée, la sanction prendra la forme d'une retenue sur la dotation qui ne pourra excéder 5% de la dotation. Si cette dernière a déjà été intégralement versée, la sanction financière consistera en une amende financière.

Dans les deux cas, la fourchette de pourcentage de la sanction financière et les critères à prendre en compte pour déterminer le montant de la sanction sont les mêmes. Il s'agit notamment du montant de la dotation, des réserves disponibles du SACA, de la récurrence dans le retard de la transmission des comptes.

Le montant de la sanction devra également éviter de mettre à mal le fonctionnement de l'école. A cet égard, le montant des réserves sera un indice important permettant d'évaluer l'impact négatif sur le fonctionnement de l'école. Il s'agit donc bien d'un montant à déterminer par SACA, et qui sera arrêté par le Gouvernement.

Un autre élément qui pourra être pris en compte pour déterminer le montant de la sanction concerne les éventuelles factures impayées par des tiers. En effet, si l'école se trouve déjà en difficulté financière à cause de retard dans le paiement ou de factures impayées, il ne faudrait pas que la sanction financière aggrave la situation de l'école.

La sanction financière n'est évidemment pas due si les causes de 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. Ainsi, le Gouvernement pourrait très bien restituer le montant de la sanction financière, une fois l'obligation de transmission des comptes remplie, ou décider que le montant de la sanction financière est versé sur un compte bloqué tant que le service administratif à comptabilité autonome est en défaut de respecter le prescrit légal de transmission des comptes.

Les fusions et les 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.

Art. 2

Le décret entre en vigueur le 1er janvier 2018. Les premières sanctions financières ne s'appliqueront donc que pour les comptes 2018 durant l'année 2019.

PROPOSITION DE DÉCRET

VISANT UNE MEILLEURE TRANSMISSION DES COMPTES DES SERVICES ADMINISTRATIFS À COMPTABILITÉ AUTONOME

Article premier

A l'article 73 du décret du 20 décembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des Services du Gouvernement de la Communauté française, après les deux alinéas qui forment un nouveau paragraphe 1er, il est inséré un paragraphe 2 rédigé comme suit :

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

Cette sanction financière prend la forme soit d'une retenue sur la dotation soit d'une amende administrative.

Par service administratif à comptabilité autonome, le Gouvernement arrête le montant de la sanction financière. Celui-ci s'établit dans une fourchette comprise entre 2% et 5% de la dotation du service administratif à comptabilité autonome. Pour déterminer ce montant, le Gouvernement tient notamment compte du montant de la dotation, des réserves disponibles et de la récurrence dans le non-respect des délais.

Si les causes de justification du retard ne sont pas imputables au service administratif à comptabilité autonome, aucune sanction n'est infligée.

Le gouvernement détermine les modalités de la sanction financière, l'affectation de celle-ci et les causes de justification de retard non imputable à l'organisme. »

Art. 2

Le présent décret entre en vigueur le 1er janvier 2018.

JEAN-LUC CRUCKE

VALERIE WARZEE-CAVERENNE

OLIVIER DESTREBECQ