

# COUR DES COMPTES

## **Les prestations des Forces armées au profit de tiers**

*Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants*

Bruxelles, octobre 2001

---



COUR DES COMPTES

## **Les prestations des Forces armées au profit de tiers**

*Rapport de la Cour des comptes transmis  
à la Chambre des représentants*

---

*Rapport de la Cour des comptes adopté  
en assemblée générale du 5 septembre 2001*



## **Les prestations des Forces armées au profit de tiers**

---

<b>Synthèse du rapport</b>	5
1 Contexte général	5
2 Objectifs et résultats du contrôle	5
3 Le point de vue des services et du ministre de la Défense	10
<b>Chapitre 1</b>	
<b>Les habilitations légales sont-elles suffisantes ?</b>	11
1.1 Le contexte budgétaire et légal	11
1.2 Les prestations conventionnelles	12
1.3 Les réquisitions	13
1.4 Les requêtes d'autorités publiques	15
<b>Chapitre 2</b>	
<b>Quelles prestations et à quel prix ?</b>	18
2.1 Les directives générales	18
2.2 Le régime d'autorisation des prestations au profit de tiers	18
2.3 La tarification et la facturation des prestations	20
<b>Chapitre 3</b>	
<b>Les recettes sont-elles recouvrées ?</b>	23
3.1 L'enregistrement des droits	23
3.2 L'efficacité et l'efficience du recouvrement	24
3.3 Le suivi des recettes et des droits	26
3.4 La procédure contentieuse	28
<b>Chapitre 4</b>	
<b>Quelles justifications et quels contrôles ?</b>	30
4.1 Les justifications produites à la Cour des comptes	30
4.2 Les procédures de contrôle interne	31
<b>Annexes</b>	34



## Synthèse du rapport

---

Les Forces armées effectuent diverses prestations de services au profit de tiers.

### 1. Contexte général

Les Forces armées effectuent diverses prestations de services au profit de tiers, lesquelles impliquent, en principe, de la part des bénéficiaires, le remboursement des coûts. Les Forces armées estiment que cette faculté d'effectuer des prestations contre paiement permet d'optimiser leur potentiel, tout en participant à une politique de relations avec la nation.

Les recettes perçues par la Défense nationale à la suite de ces prestations contre paiement sont de l'ordre d'un milliard de francs l'an.

Il s'agit pour la plus large part de recettes couvrant les frais variables exposés pour ces prestations. Cette part des recettes est affectée à un fonds organique à la disposition des Forces armées, afin de reconstituer les crédits initialement alloués par le budget pour l'exécution de leurs missions. Quant aux recettes consécutives à la facturation de frais fixes, estimées à quelques dizaines de millions de francs l'an, elles sont versées au budget des voies et moyens, sans affectation particulière.

De nombreuses autorités et services participent à la mise en œuvre de ces prestations et au recouvrement des recettes qui peuvent en découler.

Dans le cadre de ce rapport, on entendra par autorité compétente en matière de recettes, les autorités actuellement qualifiées pour autoriser la prestation, en établir les coûts, déterminer l'imputation de la recette, adresser la facture au débiteur et en suivre le recouvrement.

Ces autorités peuvent également décider de la gratuité totale ou partielle d'une prestation, pour autant que celle-ci présente un caractère humanitaire ou social, ou encore si cette prestation offre, dans le domaine des relations publiques ou de l'entraînement militaire, un avantage concret qui ne pourrait pas être obtenu autrement ou à meilleur compte. Il s'ensuit que les recettes effectuées ne sont pas représentatives du volume total des prestations au profit de tiers effectuées par les Forces armées.

### 2. Objectifs et résultats du contrôle

#### *Un audit intégré relatif à l'ensemble du cycle de ces opérations*

L'objectif général de cet audit était de permettre à la Cour des comptes de porter une appréciation sur l'ensemble du cycle de ces opérations, de l'autorisation d'une prestation au emploi des recettes affectées qui peuvent en découler.

Il s'agit d'un audit intégré réunissant différents aspects des compétences de contrôle de la Cour des comptes, tels que le contrôle de la légalité des opérations, le contrôle de la bonne gestion (analyse des procédures en termes d'efficacité et d'efficience), ainsi que l'examen des modalités de production et de justification du compte de gestion du comptable des recettes.

## **La légalité des prestations et de la facturation**

Les prestations considérées par les Forces armées comme étant accomplies au profit de tiers et donnant lieu à facturation peuvent être répertoriées en trois catégories: les prestations de nature conventionnelle, les réquisitions légales et les requêtes d'autorités publiques. Ces dernières sont admises d'office comme des réquisitions légales mais facturées comme des prestations conventionnelles.

Seule une disposition légale répétée annuellement dans le budget général des dépenses fonde les prestations de nature conventionnelle.

La Cour des comptes recommande la finalisation de l'avant-projet de loi relatif aux prestations des Forces armées au profit de tiers, en chantier depuis 1993, afin que le législateur puisse adopter des dispositions organiques.

Lorsque les Forces armées sont explicitement requises en vertu de la loi, la Cour des comptes considère que le coût de ces prestations doit être couvert par les crédits de la section qui est consacrée à la Défense nationale dans le budget général des dépenses, sauf dans les cas où la facturation a été explicitement prévue par le Législateur.

La nature des interventions des Forces armées à la suite de la réquisition d'une autorité judiciaire devrait être clarifiée. En effet, soit il s'agit d'une réquisition légalement fondée et formée, auquel cas aucune facture ne peut être dressée dans le dispositif légal actuel, soit il ne s'agit pas d'une réquisition, auquel cas il y a lieu de considérer qu'il s'agit de demandes conventionnelles et de les traiter en conséquence, par la conclusion d'une convention préalable fixant les obligations réciproques.

En ce qui concerne les requêtes d'autorités civiles qui ne sont pas légalement fondées, la Cour des comptes estime qu'elles devraient être explicitement traitées comme des demandes de nature conventionnelle et présentées comme telles aux bénéficiaires dès l'examen de leur demande.

En cas de sinistre, les communes bénéficient gratuitement des interventions de la Protection civile, tandis que l'intervention des Forces armées donne lieu à facturation, même quand elle est sollicitée en cas d'inadéquation ou d'épuisement des moyens de la Protection civile. Cette situation porte atteinte à l'égalité des tiers devant les charges publiques, dans la mesure où les missions de la Protection civile sont couvertes par le budget de l'Etat.

La Cour des comptes recommande que des dispositions législatives différencient clairement, d'une part, les missions légales des Forces armées, à couvrir par la section qui leur est consacrée dans le budget général des dépenses, et, d'autre part, les prestations qui peuvent leur être demandées ou imposées, moyennant le remboursement des coûts.

Les limites et la prise en charge du coût des réquisitions par une autorité judiciaire devraient être précisées par la loi.

Des dispositions législatives devraient également fonder le droit de réquisition des Forces armées par les autorités civiles en cas de sinistres et préciser si ces prestations sont couvertes par les crédits alloués à la Défense nationale ou si elles sont accomplies contre paiement. Dans cette dernière éventualité, il conviendrait de préciser qui, de l'autorité requérante ou de la Protection civile, doit être considérée comme débitrice.

Il n'existe aucune disposition légale définissant les missions des Forces armées.

La nature des prestations à la requête d'autorités judiciaires ou civiles devrait être clarifiée.

Une situation qui porte atteinte à l'égalité des tiers devant les charges publiques.

Une loi doit être adoptée afin de rencontrer les principales recommandations de la Cour des comptes.

### ***L'autorisation des prestations***

Le régime d'autorisation des prestations est organisé autour du caractère d'exception de la gratuité.

La procédure d'autorisation d'une prestation est organisée autour du caractère d'exception de la gratuité. Les dossiers dont la part gracieuse excède 400.000 francs doivent être approuvés par le ministre de la Défense. Ce seuil, caractéristique d'un faible niveau de délégation, a été défini en 1972 et n'a plus été revu depuis.

Par contre, aucune disposition particulière d'autorisation n'est prévue dans les cas où aucune gratuité n'est demandée et ce, quel que soit le montant des prestations (à l'exception des transports aériens, lesquels sont soumis à l'approbation préalable du ministre ayant la défense nationale dans ses attributions).

La Cour des comptes recommande une actualisation et une coordination des directives relatives aux prestations au profit de tiers. L'élaboration de nouvelles dispositions présenterait l'opportunité d'organiser un régime de délégation pour autoriser les prestations effectuées au profit de tiers contre paiement, ainsi que celle de revoir les délégations accordées dans le cas où une gratuité, totale ou partielle, est sollicitée.

### ***La procédure de recouvrement***

Le contrôle a porté sur les opérations qui sont consécutives à une prestation au profit de tiers et menées par le comptable des recettes depuis son entrée en fonction, le 1<sup>er</sup> septembre 1997, jusqu'au 30 juin 2000. Toutefois, dans la mesure où la procédure analysée s'applique également à tous les droits constatés dont le recouvrement est confié au comptable des recettes de la Défense nationale, les constatations, remarques et suggestions formulées par la Cour peuvent être étendues à l'ensemble de ces droits.

En terme d'efficacité, les résultats peuvent être qualifiés de très bons.

En terme d'efficacité, les résultats peuvent être qualifiés de très bons, compte tenu d'un taux de recouvrement au 30 juin 2000, en valeur, de 95 % pour les droits enregistrés en 1998 et de 93 % pour les droits enregistrés en 1999.

En terme d'efficience, la procédure de recouvrement peut être améliorée.

La procédure de recouvrement dans les cas où le débiteur ne s'acquitte pas spontanément de sa dette se caractérise par sa lenteur.

La Cour des comptes estime nécessaire de revoir cette procédure de recouvrement, afin notamment d'en améliorer l'efficience, par une diminution sensible des flux documentaires ainsi qu'une réduction des délais qui sont nécessaires à l'accomplissement de ses différentes étapes.

Les décisions doivent être motivées.

La Cour a également constaté que, même dans les cas où ils sont requis en vertu des directives internes, les motifs des décisions prises par les autorités compétentes en matière de recettes (modification ou annulation du droit, suspension du recouvrement) ne sont ni produits, ni exigés, ni contrôlés. Ces pouvoirs d'intervention sans contrôle contrastent avec le faible niveau de délégation qui est prévu afin d'autoriser une prestation totalement ou partiellement gratuite.

Une meilleure exploitation des potentialités du système d'information.

De manière générale, une meilleure exploitation des potentialités du système d'information qui est à la base de la comptabilité des recettes paraît de nature à améliorer la gestion et le recouvrement des droits. Dès à présent, il paraît



possible de tirer parti des possibilités du système de gestion des données afin de sensibiliser les différents intervenants à l'amélioration du suivi des droits.

La Cour recommande l'application d'un délai de paiement standardisé, davantage conforme à l'égalité de traitement entre les débiteurs ainsi qu'aux conditions d'efficacité d'une procédure de recouvrement, de même que l'usage d'un numéro de dossier univoque afin de faciliter l'identification des recettes.

L'application d'un délai de paiement standardisé.

L'institution d'un service unique de facturation permettrait de centraliser des factures pro forma établies par les autorités compétentes en matière de recettes, en y intégrant un numéro de référence univoque permettant d'identifier la créance et les paiements. Ensuite de quoi il adresserait simultanément la facture au débiteur et l'ordre de recouvrement au comptable.

Un service unique de facturation.

Une simplification radicale des modalités de rappel et une meilleure séparation entre les fonctions d'ordonnateur et de comptable permettraient d'accélérer très sensiblement les délais de recouvrement. Cette recommandation ne fait pas obstacle à une suspension de la procédure de recouvrement dans les cas où un litige avec le débiteur doit être préalablement réglé.

Une simplification radicale des modalités de rappel.

En toute hypothèse, les autorités compétentes en matière de recettes ne devraient plus être sollicitées qu'afin de fournir les informations nécessaires au traitement des contestations et ne devraient plus pouvoir prendre aucune décision d'irrecouvrabilité entraînant l'annulation de la créance.

Les pouvoirs des autorités compétentes en matière de recettes doivent être revus.

La Cour des comptes considère que les seules décisions d'annulation qui peuvent être prises sont celles fondées sur le constat d'inexistence du droit et doivent faire l'objet d'une décision motivée justifiant la radiation de la créance.

Qui plus est, les services concernés doivent respecter l'obligation de communiquer les créances qui restent à recouvrer à l'Administration des domaines, soit en cas d'échec des mesures de recouvrement mises en œuvre par la Défense nationale, soit en cas de présomption d'irrecouvrabilité et ce, préalablement à leur annulation dans la comptabilité des recettes.

Les dispositions relatives à la procédure contentieuse, contenues dans les règlements sur l'administration budgétaire et financière des Forces armées, sont conformes aux principes directeurs du recouvrement des créances non fiscales de l'Etat.

Des directives conformes mais qui ne sont pas correctement mises en œuvre.

Toutefois, la procédure effectivement suivie déroge à ces directives et ignore ou marginalise les compétences de l'Administration des domaines du ministère des Finances en matière de recouvrement des créances non fiscales de l'Etat, administration spécialisée qui dispose de ses propres moyens de recouvrement.

La Cour des comptes estime que le recours au pouvoir judiciaire pour des dossiers de minime importance représente un coût superflu compte tenu des moyens et pouvoirs dont dispose l'Administration des domaines.

En outre, il y a lieu de veiller à ce que les décisions finales prises par la Direction des accidents et du contentieux soient enregistrées dans la comptabilité des recettes.

Enfin, dans tous les cas où le recouvrement d'un droit est confié à l'Administration des domaines, celui-ci doit être radié dans la comptabilité des recettes de la Défense nationale, sans préjudice du emploi de la recette dans les cas où il est prévu.

### ***Les comptes produits à la Cour***

Les justifications comptables produites à la Cour doivent être complétées.

Il convient de compléter les données fournies quant aux sommes en attente (comptes avec divers), de manière à présenter une situation complète à la clôture du compte de gestion et non les seules variations qui sont intervenues depuis la clôture précédente. Une justification synthétique de ces opérations devrait également être produite.

Quant aux justifications jointes aux comptes produits à la Cour, elles portent essentiellement sur les droits recouverts et ne comprennent pas les décisions sur la base desquelles des droits ont été radiés ou modifiés. En terme de contrôle externe, la vérification de la recette qui n'a pu être réalisée apparaît pourtant comme un devoir au moins aussi important que celui de l'exactitude des recettes recouvrées.

### ***Le contrôle interne***

Le dispositif de contrôle interne devrait comprendre une fonction d'audit interne.

La Cour constate que le dispositif de contrôle interne repose sur le contrôle hiérarchique, ainsi que sur la compétence en matière de contrôle financier d'une section de la Division Budget de l'état-major général, mais ne comprend pas une fonction d'audit interne. Cette situation, conjuguée aux larges pouvoirs d'intervention des autorités compétentes en matière de recettes, ne permet pas d'acquiescer une assurance raisonnable que les prestations au profit de tiers font l'objet d'enregistrements exhaustifs et exacts et que les modifications apportées aux droits constatés sont fondées, en droit et en fait.

La Cour des comptes recommande l'organisation de procédures de contrôle interne, en ce compris l'institution d'une cellule d'audit interne, qui disposerait d'une autonomie suffisante par rapport aux services concernés.

Actuellement, les requêtes d'autorités civiles sont admises d'office sur la base d'une présomption de légalité et de régularité, sans risque d'être requalifiées à l'issue d'un contrôle. Les prestations au profit de tiers effectuées sur demande du ministre de la Défense ou de son cabinet sont pareillement admises et ne sont pas toujours documentées.

Aucune irrégularité manifeste n'a été constatée, mais une réserve doit être formulée.

Il paraît important de souligner que les contrôles effectués ont permis de constater des défauts de procédure ou de mise en œuvre et non des irrégularités manifestes. De manière générale, les services concernés étaient en mesure d'apporter les explications et justifications demandées.

Une réserve doit toutefois être exprimée compte tenu de l'incapacité du Service médical à justifier les opérations de la Banque du sang à l'Hôpital militaire.

### **3. Le point de vue des services et du ministre de la Défense**

#### ***Le débat contradictoire***

Dès la présentation de cet audit, les responsables des Forces armées ont exprimé leur intérêt pour une opinion externe quant à la validité des procédures de constatation et de recouvrement des droits ainsi que pour les recommandations susceptibles de les améliorer.

La Cour des comptes tient à remercier l'ensemble des services concernés et, plus particulièrement, la Division Budget de l'état-major général, pour leur disponibilité et leur parfaite collaboration. Toutes les explications souhaitées au cours de cet audit ont été fournies et tous les documents demandés ont été produits.

Le rapport provisoire de l'auditorat a donné lieu à un premier débat contradictoire entre les représentants des Forces armées, à savoir le chef de la Division Budget de l'état-major général et ses collaborateurs, et l'équipe de contrôle en date du 20 mars 2001, au cours duquel aucune remarque sur le fond n'a été émise.

Les aspects méthodologiques de cet audit sont présentés en annexe A de ce rapport.

#### ***La réponse du ministre de la Défense***

Le rapport de la Cour des comptes a été adressé au ministre de la Défense en date du 4 mai 2001, accompagné d'un compte rendu de la réunion contradictoire avec la Division Budget de l'état-major général, ainsi qu'un inventaire des actions envisagées par cette Division, à bref et plus long terme.

Par une lettre du 25 juin 2001, annexée à ce rapport, le ministre de la Défense a fait savoir à la Cour qu'il n'a aucun commentaire à formuler concernant les résultats de l'audit et les observations.

En ce qui concerne les recommandations, il informe la Cour que l'administration a déjà donné suite à certaines d'entre elles: tel est le cas notamment pour ce qui est de la procédure de rappel, pour le traitement des litiges par le service du contentieux et pour l'envoi systématique des dossiers à l'Administration des domaines si l'impossibilité de recouvrer les créances est avérée. Des instructions ont également été données pour que les autres recommandations soient prises en compte dans l'étude de restructuration actuellement en cours.

## Chapitre 1

### Les habilitations légales sont-elles suffisantes ?

#### 1.1 Le contexte budgétaire et légal

111 En vertu de l'article 3 des lois sur la comptabilité de l'Etat<sup>1</sup>, l'ensemble des recettes s'applique à l'ensemble des dépenses. Toutefois, par dérogation à ces principes d'universalité du budget et de non-affectation des recettes, l'article 45 des mêmes lois prévoit qu'une loi organique peut créer des fonds budgétaires en affectant à des dépenses, dont elle définit l'objet, certaines recettes imputées au budget des voies et moyens. Les crédits afférents à ces fonds varient en fonction des recettes imputées. Leur solde disponible à la fin de l'année peut être reporté à l'année budgétaire suivante.

112 La loi organique du 27 décembre 1990 créant des fonds budgétaires<sup>2</sup> institue un «*Fonds pour prestations contre paiement*» à la Défense nationale, lequel est destiné à recueillir le produit des prestations contre paiement. Les dépenses autorisées à charge de ce fonds peuvent porter sur le personnel, le fonctionnement et l'investissement.

113 Pour l'application de cette disposition, le département n'affecte à ce fonds que la part des remboursements qui concerne les coûts variables (allocations et indemnités dues au personnel, frais d'entretien, consommables, ...) directement liés à la prestation, et dont le remploi permet aux Forces armées de disposer de tous les moyens initialement alloués en vue de remplir leurs missions légales.

Par contre, le remboursement des coûts fixes (rémunérations, amortissements), supportés en tout état de cause par le budget de la Défense nationale, est versé au Trésor sans affectation particulière.

114 Il est à noter que les recettes consécutives à des prestations effectuées contre paiement ne représentent qu'une partie des recettes effectuées à l'intervention du comptable ordinaire de la Défense nationale, lequel effectue également d'autres recettes, à destination du budget des voies et moyens (recettes non affectées) ou de comptes de Trésorerie.

Les recettes perçues par le comptable des recettes de la Défense nationale à la suite de prestations contre paiement sont de l'ordre d'un milliard de francs l'an. La plupart de ces recettes couvrent les frais variables exposés pour ces prestations et sont affectées au fonds organique. Les recettes consécutives à la facturation de frais fixes (traitements du personnel et amortissements) sont estimées à quelques dizaines de millions l'an.

Le tableau ci-après mentionne l'évolution des recettes affectées au fonds budgétaire de la Défense nationale.

Recettes affectées (en millions de francs)							
1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
1.189,9	682,1	945	917,2	864,9	1.106,6	755,9	1.167,6

<sup>1</sup> Lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées le 17 juillet 1991.

<sup>2</sup> M.B. du 12 janvier 1991.

115 Hors les traités internationaux ratifiés par la Belgique, il n'existe pas de texte légal définissant la mission générale des Forces armées. L'article 182 de la Constitution précise toutefois que «Le mode de recrutement de l'armée est déterminé par la loi. Elle règle également l'avancement, les droits et les obligations des militaires». Dans ce contexte, les prestations accomplies par les Forces armées au profit de tiers et donnant lieu à facturation peuvent être répertoriées en trois catégories, à savoir, les prestations (facultatives) de nature conventionnelle, les réquisitions légales et les requêtes d'autorités publiques, admises comme des réquisitions légales et facturées comme des prestations conventionnelles.

## 1.2 Les prestations conventionnelles

121 Dans l'état actuel de la législation, les prestations des Forces armées au profit de tiers sont uniquement fondées sur une disposition légale répétée annuellement dans le budget général des dépenses depuis 1991. Pratiquement, ces prestations sont effectuées en vertu d'ordres généraux, de règlements et de directives internes aux Forces armées.

Disposition légale 2.16.16: «*Hormis le cas où il est fait appel aux Forces armées en vertu de la loi, des unités peuvent être affectées à des prestations d'utilité publique, ayant un but culturel ou humanitaire, ou d'aide à la nation, effectuées contre paiement*».

Les Forces armées considèrent comme tiers toutes personnes publiques ou privées qui n'apparaissent pas dans la structure de l'organisation du Ministère de la Défense nationale et de celle des Forces armées belges. Il s'agit d'une notion de tiers au sens budgétaire du terme, les départements fédéraux, autres que la Défense nationale, étant assimilés à des tiers, même si l'Etat ne constitue qu'une seule et même personne en droit.

122 Ainsi que le Conseil d'Etat l'a déjà relevé dans un avis donné le 12 février 1985<sup>3</sup>, plusieurs dispositions constitutionnelles requièrent qu'une loi détermine les cas dans lesquels les Forces armées peuvent effectuer des prestations au profit de tiers contre paiement.

Le Conseil d'Etat a également invoqué l'article 173 de la Constitution qui prévoit que hors les cas formellement exceptés par la loi, aucune rétribution ne peut être exigée des citoyens qu'à titre d'impôt au profit de l'Etat, de la communauté, de la région, de l'agglomération, de la fédération de communes ou de la commune, de sorte que le principe de la déduction des rétributions à payer à l'Etat en contrepartie au concours de militaires à des tâches étrangères aux missions essentielles de l'armée ne peut être imposé qu'en vertu d'une loi.

Le Conseil d'Etat a ajouté que «*Si le Législateur a estimé nécessaire de conférer une base légale à la réquisition des Forces armées pour assurer le maintien de l'ordre public, a fortiori faut-il admettre qu'il y a lieu de légiférer pour permettre aux Forces armées d'intervenir alors que l'ordre public n'est pas menacé*».

123 Pour sa part, la Cour des comptes a demandé, en 1995, que la disposition légale répétée d'année en année depuis 1991 dans le budget général des dépenses soit remplacée par une loi organique permettant d'étendre les missions de l'armée aux tâches d'utilité publique qui n'ont pas un caractère strictement militaire<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Avis de la Section de Législation, n° L. 16.473/2.

<sup>4</sup> Commentaires de la Cour des comptes sur le projet de budget général des dépenses pour l'année 1996 (Document Chambre n°194/3-95/96. ).

- 124 Malgré ces interventions du Conseil d'Etat et de la Cour des comptes, aucune solution définitive et satisfaisante n'a été donnée à ce problème, bien qu'un avant-projet de loi relatif aux prestations des Forces armées au profit de tiers ait déjà été élaboré en ce sens et adopté en Conseil des ministres le 19 novembre 1993, sans jamais avoir été déposé devant le Parlement. Par la suite, plusieurs versions successives de cet avant-projet de loi ont été établies.

La portée de cet avant-projet peut être illustrée par quelques extraits de la dernière version connue, datée du 25 février 1999.

*«Article 2 – Outre les cas où leurs prestations trouvent leur fondement dans la loi ou dans les obligations internationales, les Forces armées peuvent accomplir des prestations au profit de tiers, à condition qu'elles ne constituent pas une activité commerciale pouvant entrer en concurrence avec le secteur privé et qu'elles renforcent les liens entre les Forces armées et la Nation ou contribuent à l'instruction ou à la formation du personnel des Forces armées.*

*Le Roi détermine les autorités ou les personnes qui peuvent solliciter de telles prestations, les circonstances dans lesquelles elles peuvent être demandées ainsi que les modalités selon lesquelles elles doivent être sollicitées.*

*Article 6 – Les prestations des Forces armées au profit de tiers, visées à l'article 2, alinéa 1er, sont effectuées contre paiement».*

Ce projet consacre le principe du remboursement des coûts liés à ces prestations.

Outre qu'elle serait conforme à l'ordre juridique établi par la Constitution, une disposition légale organique répondrait aux premiers principes directeurs dégagés par le comité de la gestion publique de l'O.C.D.E.<sup>5</sup>, en vertu desquels il importe que l'habilitation d'un organisme public à facturer ses services soit clairement définie par la loi.

- 125 Conclusions et recommandations de la Cour des comptes

*Il n'existe aucune législation permanente autorisant les Forces armées à fournir des prestations au profit de tiers et l'Etat à percevoir une rétribution compensant partiellement ou totalement le coût de ces prestations.*

*La Cour des comptes constate, à ce propos, que les dispositions de l'avant-projet de loi relatif aux prestations des Forces armées au profit de tiers, en chantier depuis 1993, rencontrent ses remarques ainsi que les commentaires émis par le Conseil d'Etat. Elle recommande dès lors la finalisation de ce texte afin de permettre au Législateur d'adopter les règles organiques faisant défaut en la matière.*

### 1.3 Les réquisitions

- 131 Il existe diverses dispositions légales qui permettent à des autorités civiles ou judiciaires de réquisitionner les Forces armées.

**En matière d'ordre public**, l'article 175 de la Loi communale permet au bourgmestre de requérir l'armée ou la gendarmerie afin de maintenir ou de rétablir l'ordre public en cas d'émeutes, d'attroupements hostiles ou de menaces graves et imminentes contre l'ordre public. L'article 129 de la Loi provinciale permet au gouverneur de *«requérir la force armée en cas de rassemblement tumultueux, de sédition ou d'opposition avec voie de fait à l'exécution des lois ou des ordonnances légales...l'officier commandant est tenu d'obtempérer à la réquisition écrite du gouverneur».*

<sup>5</sup> PUMA/ Gestion publique-OCDE Etude hors série n° 22: «La facturation des services publics aux usagers - Principes directeurs et études de cas» page 7, pratique exemplaire n°1.

**En matière judiciaire**, l'article 25 du Code d'instruction criminelle confère aux procureurs du Roi et à tous autres officiers de police judiciaire, le droit de requérir directement la force publique<sup>6</sup> dans l'exercice de leurs fonctions<sup>7</sup>.

132 De manière générale, la participation des Forces armées aux missions de maintien de l'ordre ne fait pas l'objet d'une facturation. Il s'agit en fait d'une mission essentielle de la force publique<sup>8</sup>. Dans certains cas, les frais occasionnés du fait de tiers doivent toutefois être mis à leur charge<sup>9</sup>.

133 En ce qui concerne les réquisitions judiciaires, la Défense nationale considère que ces demandes n'impliquent pas la gratuité, même si le principe d'une facturation de ces prestations n'a pas été prévu par le Législateur. Il s'ensuit que, hors les cas où des prestations sont effectuées gracieusement à titre d'entraînement, le Commandement territorial interforces facture les interventions demandées par un juge d'instruction ou un officier de police judiciaire (fouille de pièces d'eaux par des nageurs de combat, expertise d'armes ou d'explosif,...).

La décision de facturer ces catégories de prestations se fonde sur la notion de tiers au sens budgétaire du terme, aucun crédit n'ayant été prévu dans le budget de la Défense nationale afin de supporter le coût de ces missions. Complémentairement, une ambiguïté résultant de l'évolution au fil du temps de la notion de force publique peut également être soulevée.

Cette situation confirme la nécessité de légiférer en la matière. En effet, dans les cas où il est fait appel à l'armée en vertu de la loi, la disposition légale répétée d'année en année dans le budget général des dépenses ne peut constituer un fondement légal à une facturation puisqu'elle porte sur les cas où il n'est pas fait appel aux Forces armées en vertu de la loi.

134 Conclusions et recommandations de la Cour des comptes

*Lorsque les Forces armées sont explicitement requises en vertu de la loi, la Cour des comptes considère que le coût de ces prestations doit être couvert par les crédits de la section qui est consacrée à la Défense nationale dans le budget général des dépenses, sauf dans les cas où la facturation a été explicitement prévue par le Législateur. L'absence ou l'insuffisance de crédits ne peut en effet être invoquée afin de se soustraire aux obligations contenues dans une loi organique.*

*Dans le cas des réquisitions de l'autorité judiciaire, la nature de ces interventions devrait être clarifiée. En effet, soit il s'agit de demandes conventionnelles et il convient de les traiter en conséquence par la conclusion de conventions préalables fixant les obligations réciproques, soit il s'agit de réquisitions légalement fondées et formées, auquel cas, dans le dispositif légal actuel, aucune facture ne peut être dressée.*

<sup>6</sup> Le titre VI de la Constitution, intitulé «De la force publique», comprend des dispositions relatives à l'armée et à la gendarmerie.

<sup>7</sup> A noter également que l'article 12 de la loi du 7 avril 1919 (M.B. du 12 avril 1919) instituant des officiers et agents judiciaires près les parquets confère aux officiers judiciaires le droit de requérir, dans l'exercice de leurs fonctions, l'assistance de la force publique.

<sup>8</sup> Voir notamment les décrets du 26 juillet et du 3 août 1791 relatifs à la réquisition et à l'action de la force publique contre les attroupements.

<sup>9</sup> La loi du 28 mai 1956 sur les explosifs permet au gouverneur ou au bourgmestre de requérir l'armée pour mettre en lieu sûr des explosifs. Les frais d'évacuation sont à charge des détenteurs d'explosifs (à noter, par contre, que l'enlèvement et la destruction d'explosifs découverts fortuitement sont considérés comme faisant partie des missions des Forces armées). Un dispositif semblable est organisé en matière de déchets toxiques par la loi du 22 juillet 1974.

*Dans cette dernière éventualité, l'imputation du coût de ces interventions à charge des crédits de la Défense nationale pourrait toutefois poser plusieurs problèmes d'organisation (maîtrise du volume des prestations) et de spécialité budgétaire par programme (depuis la réforme budgétaire de juin 1989, l'allocation des crédits est davantage orientée en fonction des objectifs assignés que des structures de coûts). Le Législateur pourrait, par exemple, soit consacrer un droit de réquisition par les autorités judiciaires, assorti d'une habilitation expresse permettant à la Défense nationale d'en récupérer les coûts, soit préciser le champ d'application de l'article 25 du Code d'instruction criminelle.*

*Pour ces diverses raisons, la Cour des comptes recommande que des dispositions législatives différencient clairement, d'une part, les missions légales des Forces armées, à couvrir par la section qui leur est consacrée dans le budget général des dépenses, et, d'autre part, les prestations qui peuvent leur être imposées, moyennant le remboursement des coûts.*

#### **1.4 Les requêtes d'autorités publiques**

141 Les Forces armées ont elles-mêmes constaté qu'en cas de sinistre, des autorités civiles leur adressent des réquisitions en se fondant, à tort, sur les dispositions légales relatives au maintien et au rétablissement de l'ordre public ou sur la loi relative à la Protection civile, alors que l'ordre public n'est pas menacé, ou qu'il s'agit de réquisitions qui ne sont pas clairement visées par la loi relative à la Protection civile. Ces requêtes sont admises d'office, sans vérification des conditions de légalité et de régularité d'une réquisition.

Et ce, alors même que les dispositions évoquées sont strictes et précises. Ainsi, par exemple, la réquisition par le bourgmestre en application de l'article 175 de la Loi communale «... doit se faire par écrit, être datée et porter le nom, la qualité et la signature de l'autorité requérante; elle doit en outre mentionner la disposition légale sur laquelle elle se fonde ainsi que l'objet de la réquisition. (...) En cas d'urgence, la réquisition peut être effectuée par voie téléphonique, auquel cas elle doit être confirmée au plus tôt dans les formes susdécrites».

Quant à la loi du 31 décembre 1963 sur la Protection civile (M.B. du 16 janvier 1964), elle ne vise pas spécifiquement les Forces armées. L'article 1er de cette loi est ainsi libellé: «La protection civile comprend l'ensemble des mesures et des moyens civils destinés à assurer la protection et la survie de la population, ainsi que la sauvegarde du patrimoine national en cas de conflit armé. Elle a également pour objet de secourir les personnes et de protéger les biens en tout temps lors d'événements calamiteux, de catastrophes et de sinistres».

Article 5: «Le Ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions ou son délégué, peut, en temps de paix, lors des interventions effectuées dans le cadre de la protection civile, et pour les besoins de celle-ci, procéder à la réquisition des personnes et des choses qu'il jugerait nécessaires. Le même pouvoir est reconnu au bourgmestre ou, par délégation de celui-ci, aux officiers des services communaux d'incendie lors d'interventions de ces services dans le cadre de leur mission propre en temps de paix.».

142 Paradoxalement, tout en étant admises comme des réquisitions, les prestations consécutives à des requêtes d'autorités civiles sont facturées, sauf dans les cas d'événements calamiteux (inondations importantes, tempêtes, ...), pour lesquels le Conseil des ministres décide, en règle générale, que les coûts des interventions des Forces armées seront imputés à charge de leurs crédits. En ce qui concerne la Protection civile, les notions d'événements calamiteux, de catastrophes et de sinistres ont été définies par arrêté royal<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Arrêté royal du 23 juin 1971 organisant les missions de la Protection civile et la coordination des opérations lors d'événements calamiteux, de catastrophes et de sinistres (M.B. du 24 juillet 1974).



143 Afin de régler ces demandes d'aide des autorités civiles, la Défense nationale a élaboré un avant-projet de loi, lequel prévoit la possibilité de réquisitionner les Forces armées lors d'événements calamiteux, de catastrophes et de sinistres, sur décision du ministre de l'Intérieur, d'un gouverneur, d'un commissaire d'arrondissement ou d'un bourgmestre, tout en introduisant trois principes de nature à limiter ces demandes, celui de la subsidiarité, celui de la spécificité des moyens et celui du remboursement des coûts.

144 Concrètement, les Forces armées admettent d'office les requêtes d'autorités civiles qui leur sont adressées lorsqu'un sinistre est invoqué, sans préoccupation pour leur fondement légal et sans qu'une convention soit conclue quant aux obligations réciproques. Par la suite, l'autorité demanderesse reçoit une facture portant sur les coûts de cette intervention.

Cette situation peut être illustrée par une intervention effectuée en juillet 1999 afin de réparer des dégâts occasionnés par un violent orage dans une commune de la province de Liège. A la suite d'une demande de réquisition émanant du bourgmestre, une unité du génie a effectué des prestations à hauteur de 504.223 francs. Six mois plus tard, le Commandement territorial interforces a adressé une facture en vue de recouvrer la totalité des coûts. En réponse, le Collège échevinal a demandé l'annulation de cette facture.

Parmi les arguments cités par les autorités communales afin de bénéficier de la gratuité de cette prestation, une attention particulière doit être portée au fait que la Protection civile a également été sollicitée et n'a adressé aucune demande de remboursement. De telles interventions s'inscrivent en effet dans les missions fondamentales de la Protection civile.

La décision du ministre de la Défense n'était pas connue au moment où cet audit a été clôturé.

145 Il apparaît ainsi qu'en cas de sinistre, les communes bénéficient gratuitement des interventions de la Protection civile, tandis que les communes qui demandent l'intervention des Forces armées, même en cas d'inadéquation ou d'épuisement des moyens de la Protection civile, doivent rembourser le coût de ces prestations.

Cette situation porte atteinte à l'égalité devant les charges publiques et pose la question de l'identification des parties et du débiteur.

Les interventions effectuées par les Forces armées en lieu et place de la Protection civile ne devraient-elles pas être prises en charge par la section du budget général des dépenses consacrée au ministère de l'Intérieur?

En toute hypothèse, sous réserve de l'adoption de dispositions législatives précisant le droit de réquisition des Forces armées en cas de sinistres et le principe de leur paiement éventuel, il conviendrait de traiter ces requêtes d'autorités civiles conformément aux directives générales (voir le chapitre 2), c'est-à-dire dans un contexte contractuel, de manière telle que le principe d'une facturation aux requérants soit explicitement annoncé et admis par la conclusion d'un contrat fixant les obligations réciproques.

146 Conclusions et recommandations de la Cour des comptes

*La Cour des comptes estime que les requêtes d'autorités publiques en dehors des cas légalement prévus devraient être traitées comme des demandes de nature conventionnelle et présentées comme telles aux bénéficiaires, dès l'examen de leur demande. En outre, en ce qui concerne les interventions effectuées en temps de paix*

*lors de sinistres, la Cour relève que la facturation d'interventions effectuées par les Forces armées en lieu et place de la Protection civile porte atteinte à l'égalité des tiers devant les charges publiques.*

*Des dispositions législatives organiques devraient fonder un droit éventuel de réquisition par les autorités civiles en cas de sinistre et préciser si ces prestations sont couvertes par les crédits alloués à la Défense nationale ou si elles sont accomplies contre paiement. Dans cette dernière hypothèse, il conviendrait également d'identifier qui, de l'autorité requérante ou de la Protection civile, doit être considéré comme débiteur, compte tenu du fait que ces interventions relèvent en principe des missions légales de la Protection civile et sont couvertes par les crédits qui lui sont ouverts. Le cas échéant, le recours aux Forces armées en cas d'inadéquation ou d'insuffisance des moyens de la Protection civile pourrait faire l'objet d'un accord-cadre entre ces deux parties.*

## Chapitre 2

### Quelles prestations et à quel prix ?

---

#### 2.1 Les directives générales

211 Les dispositions relatives aux prestations au profit de tiers font l'objet de six directives générales. Complémentairement, des dispositions particulières peuvent être arrêtées par chacune des Forces armées.

212 Les principes directeurs des prestations au profit de tiers peuvent être énumérés comme suit.

- Par tiers, il faut entendre toute personne de droit public ou privé qui n'appartient pas à la structure de l'organisation du Ministère de la Défense nationale et des Forces armées.
- Les demandes des tiers doivent être introduites ou confirmées par écrit.
- Les prestations demandées ne peuvent compromettre l'exécution des missions essentielles des Forces armées.
- Ces prestations doivent, soit constituer une aide pour la nation, telle qu'une intervention en cas de sinistre par exemple, soit avoir une finalité humanitaire, patriotique ou sociale, soit représenter un intérêt pour l'entraînement ou en terme de relations publiques, soit viser des moyens spécifiques dont seules les Forces armées disposent.
- Les prestations au profit de tiers peuvent consister en la mise à disposition de biens immobiliers, la mise à disposition de personnel, la livraison de biens de consommation, le prêt de matériel, la fourniture de services ou plusieurs de ces prestations.
- La gratuité, totale ou partielle, doit, pour être accordée, être demandée par le tiers.
- En tout cas, les services concernés effectuent une estimation du coût des prestations demandées, qu'une gratuité ait ou non été sollicitée.
- Afin d'éviter tout différend après exécution, toute prestation doit être précédée de la signature d'une déclaration-engagement, par laquelle le bénéficiaire s'engage à rembourser les frais de transport et autres frais exposés dans le cadre de la prestation, les allocations et indemnités allouées au personnel, ainsi que les pertes et détériorations éventuelles. Dans les cas où une prestation est effectuée gratuitement, le tiers doit néanmoins s'engager à rembourser les frais de réparation et autres dommages en cas d'accident.
- Toute prestation effectuée dans un domaine concurrentiel doit respecter un principe de non-concurrence vis-à-vis du secteur privé.

#### 2.2 Le régime d'autorisation des prestations au profit de tiers

221 La procédure d'autorisation d'une prestation est organisée autour du caractère d'exception de la gratuité.

Par contre, aucune disposition particulière d'autorisation n'est prévue dans les cas où aucune gratuité n'est demandée et ce, quel que soit le montant des

prestations (à l'exception des transports aériens, lesquels sont soumis à l'approbation préalable du ministre ayant la Défense nationale dans ses attributions).

222 De manière générale, il a été constaté que, même si une décision motivée et structurée fait souvent défaut, les différentes autorités qui examinent les demandes de prestations au profit de tiers respectent les critères d'appréciation fixés par les directives internes.

Les décisions de refus peuvent être fondées sur le caractère trop concurrentiel ou commercial des prestations sollicitées, le volume trop important de la demande ou l'absence de disponibilité suffisante des moyens requis. L'avis des unités prestataires est systématiquement sollicité avant de répondre favorablement à un tiers.

Il paraît également important de souligner que les sollicitations des tiers n'atteignent pas, en nombre ou en volume, un seuil tel qu'une hiérarchisation doive être opérée entre ces demandes.

223 Toutes les demandes de prestations ne sont toutefois pas confirmées par écrit<sup>11</sup> et la déclaration-engagement n'est signée que par le tiers et n'engage que lui.

Des accords relatifs à des prestations répétitives ainsi que les prestations de transport aérien font cependant le plus souvent l'objet d'une véritable convention.

224 Pour l'autorisation d'une prestation comportant une part gracieuse, les intervenants peuvent être les suivants :

- le ministre de la Défense, afin d'autoriser toute prestation pour laquelle la part gratuite excède 400.000 francs, ainsi que les prestations de transport aérien ;
- les chefs d'états-majors, afin d'autoriser toute prestation pour laquelle une gratuité est proposée, pour autant qu'elle n'excède pas 400.000 francs et qu'elle présente un caractère humanitaire ou social, ou encore si cette prestation offre un avantage concret dans le domaine des relations publiques ou de l'entraînement qui ne pourrait pas être obtenu autrement ou à meilleur compte ;
- l'Inspection des Finances, avant que soit autorisée toute prestation pour laquelle la part gratuite atteint 125.000 francs<sup>12</sup> ;
- l'autorité compétente pour autoriser la prestation (ou l'autorité chargée du suivi de celle-ci quand l'autorisation est donnée par le ministre ou un chef d'état-major) ;
- accessoirement, dans le cadre des relations de bon voisinage, les chefs de corps sont autorisés à faire effectuer, par leur unité et avec leurs moyens, des prestations limitées n'entraînant aucun surcoût pour le Trésor.

225 La Cour des comptes souligne qu'il s'agit uniquement d'une procédure d'autorisation *a priori* et que les autorités précitées ne doivent pas être sollicitées à nouveau en cas de dépassement de l'estimation de la part gratuite des prestations.

226 Enfin, il y a lieu de relever que la délégation aux chefs d'états-majors, du pouvoir d'autoriser des prestations dont la part gratuite n'excède pas 400.000 francs, est

<sup>11</sup> Voir également la section 4.2 relative aux procédures de contrôle interne.

<sup>12</sup> En application des articles 14 et 15, § 1er, 4°, de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire (M.B. du 17 janvier 1995).

caractéristique d'un faible niveau de délégation. Ce seuil a été défini en 1972 et n'a plus été revu.

### 2.3 La tarification et la facturation des prestations

231 La règle de base de la facturation des prestations au profit de tiers est que la totalité des frais encourus doit être remboursée par le bénéficiaire. Les données nécessaires pour la détermination des droits découlent du dossier d'approbation de la prestation ainsi que des rapports d'exécution dressés par les unités prestataires.

232 Les prestations de personnel sont facturées de façon forfaitaire, en ce compris d'éventuels forfaits complémentaires si la prestation donne lieu à l'octroi d'allocations ou d'indemnités au personnel concerné. En ce qui concerne le matériel mis en œuvre, il est facturé sur la base d'un calcul d'amortissement.

En principe, la facturation comprendra également les frais d'entretien et de reconditionnement du matériel. Les coûts liés à l'occupation des locaux ou à la mise à disposition de matériel sont également facturés.

233 Après l'exécution d'une prestation, les données nécessaires à la tarification sont adressées à l'autorité compétente en matière de recettes, laquelle établira la facture, l'enverra au débiteur, et communiquera un ordre de recouvrement au comptable des recettes.

234 La Défense nationale considère que la faculté de emploi au bénéfice de la force qui a exécuté la prestation constitue un incitant et une garantie en matière de facturation et de suivi du recouvrement.

235 La Force terrestre a communiqué un tableau de synthèse traduisant les possibilités en matière de facturation et de gratuité qui peuvent se présenter en fonction de la nature de la prestation (d'intérêt public, humanitaire ou sociale, ou d'intérêt privé) et de la catégorie du tiers (personnes de droit public, organisations internationales, personnes de droit privé, ...), classées selon une échelle de I à IV (de la gratuité totale à la facturation de tous les coûts).

Cette synthèse confirme une pratique générale qui consiste à envisager prioritairement la gratuité pour les frais fixes, dont le remboursement est normalement versé au Trésor, sans possibilité de emploi par la Défense nationale. Ainsi, par exemple, dans le cas de prestations à caractère humanitaire, patriotique ou de relations publiques, tous les frais variables sont facturés, en ce compris les indemnités allouées au personnel, mais pas l'amortissement du matériel ni le traitement fixe du personnel. Par contre, pour les prestations à caractère économique (secteur concurrentiel), tous les frais du matériel et du personnel mis en œuvre sont facturés.

236 Il a été constaté que la Force terrestre applique scrupuleusement les principes directeurs de la tarification des prestations au profit de tiers, tandis que la Force aérienne n'incorpore pas l'amortissement du matériel et les rémunérations fixes du personnel volant dans le coût des vols aériens. Cette différenciation traduit une politique délibérée d'accroître, par ces prestations, l'expérience du personnel navigant, grâce à des prix acceptables par rapport à ceux pratiqués par d'autres opérateurs, lesquels ne sont pas soumis aux mêmes règles d'amortissement et aux mêmes contraintes. Les services concernés considèrent que les coûts des prestations seraient prohibitifs si tous les coûts devaient être facturés.

237 Les principaux intervenants dans cette procédure sont :

- l'autorité compétente en matière de recettes (responsable budgétaire), laquelle détermine l'imputation des recettes qui seront effectuées suite à la constatation des droits (outre le ministre, on dénombre 37 autorités compétentes en matière de recettes);
- l'unité qui a exécuté la prestation, laquelle dresse un rapport d'exécution contenant toutes les données nécessaires à la facturation;
- l'ordonnateur de la recette, qui a la responsabilité de déterminer le montant de la créance, d'établir et d'adresser la facture au débiteur, de communiquer un dossier de recettes au comptable des recettes et de gérer les litiges éventuels avec le débiteur (il y a 54 ordonnateurs de recettes, dont les 37 autorités compétentes en matière de recettes).

La détermination de l'imputation de la recette et la fonction d'ordonnateur de recette sont généralement confiées à des responsables budgétaires et à des ordonnateurs-délégués en matière de dépenses, lesquels sont également compétents afin de déterminer les modalités de emploi des recettes affectées au fonds budgétaire de la Défense nationale. Sur la base de ce dernier critère, il est possible d'identifier 12 autorités qui ont des compétences centrales en matière de recettes.

238 Ces précisions quant à la procédure de tarification et de facturation des prestations au profit de tiers appellent plusieurs remarques.

- Les autorités compétentes en matière de recettes n'ont pas été désignées par ou en vertu d'un acte formel.
- Le nombre des intervenants et les circuits administratifs organisés en conséquence représentent un coût dont l'opportunité devrait faire l'objet d'une évaluation compte tenu des enjeux et des risques.
- La tarification porte uniquement sur les coûts directement liés à l'exécution de la prestation au profit de tiers. Sont donc exclus les coûts de structure et autres charges indirectes.
- L'évaluation de la gratuité éventuelle est fondée sur la méthode de tarification et ne tient donc pas compte, ni des charges indirectes, ni des modes particuliers de calcul qui sont adoptés dans certains cas (voir l'exemple des prestations de transport aérien).
- De manière générale, l'attention des différents intervenants devrait être attirée sur l'intérêt de réduire autant que possible les délais qui séparent l'accomplissement d'une prestation de l'envoi de la facture au débiteur.

239 Conclusions et recommandations de la Cour des comptes

*La Cour des comptes recommande une actualisation et une coordination des directives relatives aux prestations au profit de tiers, par exemple sous la forme d'un arrêté royal pris en exécution de dispositions légales organiques. A ce sujet, elle souligne l'intérêt de l'avant-projet de loi relatif aux prestations au profit de tiers et des avant-projets de directives d'application. Cette recommandation ne fait pas obstacle à ce que des règles particulières de facturation subsistent, selon l'objet ou la nature des prestations.*

*L'élaboration de nouvelles dispositions présenterait l'opportunité d'organiser un régime de délégation pour autoriser les prestations effectuées au profit de tiers*

*contre paiement, ainsi que celle de revoir les délégations accordées dans le cas où une gratuité, totale ou partielle, est sollicitée.*

*Complémentairement, les objectifs suivants pourraient être rencontrés :*

- la désignation formelle des autorités compétentes en matière de recettes ;*
- la révision obligatoire des dossiers pour lesquels les coûts estimés sont dépassés ;*
- l'allégement du circuit d'autorisation et de facturation, dans un souci de proportionnalité avec les risques encourus ;*
- la réduction des délais qui séparent l'accomplissement d'une prestation de l'envoi de la facture au débiteur.*

## Chapitre 3

### Les recettes sont-elles recouvrées ?

---

#### Note liminaire

En raison de son caractère technique, il est renvoyé à l'annexe B pour une analyse détaillée de la procédure de recouvrement. Seules une synthèse des principales constatations, ainsi que l'ensemble des conclusions et recommandations figurent ci-après.

#### 3.1 L'enregistrement des droits

311 A la Défense nationale, le droit constaté est enregistré dans la comptabilité des recettes sur la base d'un avis d'information émis par l'autorité compétente en matière de recettes, auquel est jointe une copie de la facture. Cet enregistrement se fait via le système d'information de l'administration budgétaire (DBAF), sous la responsabilité du comptable des recettes. Certaines autorités communiquent toutefois leurs données sur support électronique.

Le comptable des recettes est un comptable ordinaire chargé :

- d'enregistrer dans sa comptabilité les droits constatés au profit de l'Etat ;
- de faire diligence pour recouvrer les sommes dues à l'Etat et d'acter les paiements reçus dans sa comptabilité ;
- de verser au Trésor public les sommes recouvrées au profit de l'Etat et de fournir au Ministère des Finances les indications nécessaires pour imputer correctement les recettes ;
- de rendre compte à la Cour des comptes.

Le comptable peut être rendu pécuniairement responsable si, par sa négligence, des sommes sont devenues irrécupérables<sup>13</sup>.

Il est à noter que le comptable des recettes de la Défense nationale a une mission plus vaste que l'enregistrement et le recouvrement des droits consécutifs à des prestations au profit de tiers. Il a, en effet, également en charge toutes les recettes effectuées par ce département, à l'encontre de tiers ou de membres du personnel, en ce compris celles destinées à un compte d'ordre de la Trésorerie.

312 L'établissement de la facture, l'information du comptable des recettes et l'enregistrement du droit dans le système de gestion des données ne sont manifestement pas contemporains. En effet, entre la date de la facture et celle de son encodage, il s'est écoulé en moyenne 58 jours pour les droits enregistrés en 1998, 22 jours en 1999 et 45 jours au cours du premier semestre 2000.

313 Le tableau ci-après mentionne, par année, les droits enregistrés, ainsi que les imputations prévues. A noter que les données de l'année 1998 ont pu être influencées à la hausse par le fait que le comptable des recettes est entré en fonction le 1er septembre 1997.

---

<sup>13</sup> Article 66 des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées le 17 juillet 1991.



**Droits constatés enregistrés dans le compte du comptable des recettes (en francs)**

Année de l'enregistrement	1998	1999	I/2000(*)
Montants destinés aux recettes non affectées de l'Etat	48.849.931	50.206.112	12.857.789
Montants destinés à emploi par la Défense nationale	1.221.009.541	920.704.012	467.748.323
Totaux	1.269.859.472	970.910.124	480.606.112
Nombre d'avis d'information	11.456	5.260	2.765

(\*) Premier semestre.

### 3.2 L'efficacité et l'efficience du recouvrement

321 L'appréciation de l'efficacité porte sur les résultats obtenus et celle de l'efficience sur le rapport entre ces résultats et les moyens mis en œuvre.

En terme d'efficacité, le recouvrement peut être qualifié de très bon, compte tenu d'un taux de recouvrement au 30 juin 2000, en valeur, de 95% pour les droits enregistrés en 1998, de 93% pour les droits enregistrés en 1999 et de 72% pour les droits enregistrés au cours du premier semestre 2000.

322 La plus large part des débiteurs s'acquittent dans le délai fixé pour le paiement. Pour les droits enregistrés en 1998, 92% des sommes à recouvrer l'ont été sans qu'un rappel doive être adressé. Ce taux était de 85% pour les droits enregistrés en 1999.

323 Ces résultats globaux ne sont toutefois pas représentatifs de la situation des droits constatés par chaque autorité compétente en matière de recettes. Le tableau ci-après mentionne les taux de recouvrement en valeur, avant le premier rappel, ainsi que les taux de recouvrement toutes mesures comprises, pour les principales autorités compétentes en matière de recettes<sup>14</sup>.

Force	Recouvrement avant l'envoi d'un rappel		Recouvrement toutes mesures comprises	
	1998	1999	1998	1999
Commandement territorial interforces	48,2%	53,9%	82,6%	97,2%
Force terrestre	93,6%	97,1%	99,5%	98,9%
Force aérienne	96,1%	80,6%	98,4%	88,8%
Marine	73,5%	44,4%	79,7%	93,6%
Service médical	86%	82,4%	90,4%	89,9%

324 Les résultats de la Marine et du Service médical sont structurellement influencés par deux catégories particulières de débiteurs. La Marine a en effet repris le Service radio maritime<sup>15</sup>, lequel facture de faibles montants pour des prestations de services à des clients en mer, dont la diversité rend difficiles l'identification et le suivi. Quant au Service médical, il comprend la participation des ambulances de

<sup>14</sup> Un tableau plus détaillé figure en annexe B 1.

<sup>15</sup> Par suite de la consolidation stratégique de Belgacom, le personnel et les activités du Service radio maritime ont été mis à la disposition du ministre de la Défense nationale en 1997. A côté de ses missions d'intérêt général visant à assurer la sécurité en mer (messages urgents, ...), ce service de liaisons radio exerce des activités de nature commerciale (liaisons entre navires et terre ferme, liaisons intercontinentales).

l'hôpital militaire à l'aide médicale urgente sur le territoire de la région bruxelloise, laquelle génère de nombreuses factures de faible montant adressées à des clients imposés, dont les références ne peuvent être prises qu'au moment du transport<sup>16</sup>.

325 En terme d'efficience, il y a lieu de relever la lenteur de la procédure de recouvrement dans les cas où le débiteur ne s'acquitte pas spontanément de sa dette, ainsi que l'impact limité du second rappel et de la procédure contentieuse menée par le département de la Défense nationale.

326 Cette double constatation, qui ressort de l'analyse des principales étapes du recouvrement, est fondée sur les délais qui sont nécessaires à l'envoi d'un rappel, ainsi que sur la lourdeur des dispositions mises en œuvre afin d'effectuer le recouvrement des cas litigieux, en lieu et place de l'Administration des domaines.

Un tableau du taux de recouvrement pour les années 1998, 1999, ainsi que le premier semestre de l'année 2000, joint en annexe B 3, illustre notamment l'impact de chaque étape de la procédure sur les résultats obtenus.

327 Tout en soulignant la qualité des dispositions relatives aux recettes contenues dans les règlements sur l'administration budgétaire<sup>17</sup> et financière<sup>18</sup>, la Cour relève que ces directives ne sont pas pleinement mises en œuvre.

En pratique, les différents intervenants formalisent leurs décisions au moyen de documents d'encodage, sans nécessairement se référer aux conditions prévues par les directives.

Même dans les cas où ils sont requis en vertu des directives internes, les motifs des décisions prises par les autorités compétentes en matière de recettes (modification ou annulation du droit, suspension du recouvrement) ne sont pas produits et aucune autorité n'est investie du droit de les exiger ou de les contrôler.

328 Il paraît également important de souligner que les données citées n'étaient pas disponibles auprès des services concernés et ont été extraites du système de gestion des données pour les besoins de cet audit. À l'exception de l'établissement du compte du comptable des recettes et des procédures automatiques prévues pour le suivi individuel des droits constatés, les nombreuses potentialités de la base de gestion des données ne sont pas exploitées.

329 Conclusions et recommandations de la Cour des comptes

*Le taux de recouvrement avant la date d'échéance fixée pour le paiement a été jugé très satisfaisant. Par contre, la procédure de recouvrement paraît perfectible, en particulier pour ce qui concerne les rappels. En outre, la procédure contentieuse menée d'initiative par le département de la Défense nationale devrait faire l'objet d'une évaluation.*

*Pour ces raisons, la Cour des comptes estime nécessaire de revoir la procédure de recouvrement, tant dans sa conception que dans sa mise en œuvre, afin notamment d'en améliorer l'efficience. Cette révision de la procédure de recouvrement devrait viser à réduire les délais qui séparent l'établissement de la facture de l'enregistrement du droit et à faciliter l'identification des paiements ainsi que la gestion des débiteurs.*

<sup>16</sup> En 1999, 1.161 factures ont été établies dans ce contexte, pour un montant total de 4.053.539 francs.

<sup>17</sup> Livre 6 du Règlement P5.

<sup>18</sup> Règlement P1, § 515-525.

*La rapidité et la standardisation des relations avec les débiteurs constituent en effet des facteurs d'efficacité d'une procédure de recouvrement.*

*De manière générale, une meilleure exploitation des potentialités du système d'information qui est à la base de la comptabilité des recettes paraît de nature à améliorer la gestion et le recouvrement des droits. Dès à présent, il paraît possible de tirer parti des possibilités du système de gestion des données afin de sensibiliser les différents intervenants à l'amélioration du suivi des droits.*

### **3.3 Le suivi des recettes et des droits**

- 331 Chacune des principales autorités compétentes en matière de recettes dispose de directives particulières, qui fixent un délai théorique accordé aux débiteurs, lequel varie de 30 à 60 jours calendrier. Il ressort de l'analyse que les délais effectivement accordés sont en moyenne largement supérieurs aux délais prescrits. En outre, en cas de rappel, les autorités compétentes en matière de recettes déterminent de nouveaux délais et, à tout moment, peuvent suspendre la procédure de recouvrement.
- 332 En l'absence d'un système standardisé de référence des factures adressées aux débiteurs, le comptable doit consacrer à l'identification des paiements reçus une partie importante des ressources mises à sa disposition et les recettes en attente d'imputation sont importantes (voir le paragraphe 414).
- 333 Le système d'information génère des listes des créances échues pour lesquelles la dette n'est pas éteinte. L'envoi d'un rappel par le comptable est toutefois subordonné à une instruction conforme de l'autorité compétente en matière de recettes<sup>19</sup>.
- 334 Conclusions et recommandations de la Cour des comptes

*La Cour des comptes considère que l'application d'un délai de paiement standardisé serait davantage conforme à l'égalité de traitement entre les débiteurs ainsi qu'aux conditions d'efficacité d'une procédure de recouvrement. Complémentairement, elle recommande qu'il y ait une identité entre les délais notifiés aux débiteurs et les délais enregistrés dans le système d'information en vue du suivi des recettes.*

*La Cour des comptes constate que les difficultés liées à l'identification des paiements résultent de la diversité ainsi que de la non-standardisation des relations avec les débiteurs et peuvent témoigner d'une insuffisance dans le suivi des droits. Elle recommande que l'identification des recettes soit sensiblement favorisée, par exemple par l'usage d'un numéro de dossier univoque, préimprimé sur des formules de paiement à adresser avec les factures et rappels<sup>20</sup>.*

*Dans le cadre d'une révision de la procédure, un service unique de facturation pourrait être institué afin de centraliser des factures pro forma établies par les autorités compétentes en matière de recettes. Cette centralisation pourrait aller de pair avec une standardisation des délais de paiement accordés aux débiteurs. Après vérification, ce service finaliserait la facture ainsi que l'invitation à payer, en y intégrant un numéro de référence univoque permettant d'identifier la créance et les paiements.*

<sup>19</sup> La procédure de rappel est illustrée en annexe B 2.

<sup>20</sup> Par ailleurs, la Cour demande que les justifications de ces enregistrements provisoires soient améliorées, voir la section 4.1.

*Ensuite de quoi il adresserait simultanément la facture au débiteur et l'ordre de recouvrement au comptable.*

*De manière générale, il y a lieu de réduire les flux documentaires ainsi que les délais nécessaires à l'accomplissement des différentes étapes du recouvrement.*

*A cet effet, la Cour des comptes recommande une simplification radicale des modalités de rappel et une meilleure séparation entre les fonctions d'ordonnateur et de comptable, de manière telle que ce dernier soit en état d'exercer ses responsabilités en ce qui concerne le recouvrement. Plus concrètement, le comptable des recettes devrait être chargé des premières diligences (premier et second rappels) sans attendre une instruction conforme des autorités compétentes en matière de recettes. De même, la Direction des accidents et du contentieux de l'Administration générale civile devrait pouvoir être sollicitée directement par le comptable des recettes.*

*Cette recommandation, de nature à réduire sensiblement les flux documentaires ainsi que les délais nécessaires au recouvrement, ne fait pas obstacle à une suspension de la procédure de recouvrement dans les cas où un litige avec le débiteur doit être préalablement réglé.*

- 335 Les autorités compétentes en matière de recettes peuvent modifier ou annuler un droit enregistré dans le compte du comptable.

La Cour des comptes a constaté que les décisions relatives à la modification d'un droit ne sont pas appuyées par une décision motivée. En outre, ces décisions ne font l'objet d'aucun contrôle.

- 336 Qui plus est, les créances annulées pour présomption d'irrecouvrabilité ne sont pas préalablement communiquées à l'Administration des domaines.

- 337 Les contestations du débiteur sont, en principe, traitées par la Direction du contentieux de l'Administration générale civile, sous réserve d'une instruction conforme de l'autorité compétente en matière de recettes.

Cette autorité peut toutefois suspendre la procédure de recouvrement et traiter directement avec le débiteur, par exemple lorsque le différend est attribué à des erreurs commises lors de la facturation. Ces décisions de suspension ne sont, ni motivées, ni contrôlées.

- 338 Conclusions et recommandations de la Cour des comptes

*La Cour des comptes considère que l'autorité qui a valablement constaté un droit ne peut provoquer une modification de celui-ci qu'en précisant ses motifs, en droit et en fait, et ce, d'autant plus que ces modifications peuvent, sans aucun contrôle particulier, excéder les seuils de 125.000 et de 400.000 francs fixés dans le cadre des délégations prévues en matière de gratuité, totale ou partielle.*

*De même, les seules décisions d'annulation qui peuvent être prises sont celles fondées sur le constat d'inexistence du droit et doivent faire l'objet d'une motivation jointe à titre de justification de la radiation d'une créance.*

*L'institution d'un service unique de facturation permettrait de charger cette instance de la vérification des justifications requises pour ces modifications et annulations, sans engager le comptable dans une procédure de contrôle des ordonnateurs.*

*La Cour des comptes demande qu'une attention particulière soit portée à la communication à l'Administration des domaines des créances qui restent à recouvrer, soit en cas d'échec des mesures de recouvrement mises en œuvre par la Défense*

*nationale, soit en cas de présomption d'irrécouvrabilité et ce, préalablement à leur annulation dans la comptabilité des recettes. Ces annulations ne peuvent en effet intervenir que sur la base d'un accusé de réception de la créance délivré par les receveurs de l'Administration des domaines.*

*La Cour des comptes estime que la possibilité offerte à l'autorité compétente en matière de recettes de suspendre, sans limite ou contrôle, le recouvrement d'un droit, est emblématique de la concentration excessive des pouvoirs accordés à ces autorités par la procédure actuelle en matière de recettes à la Défense nationale. Elle recommande une répartition plus claire des responsabilités, entre l'ordonnateur qui a constaté le droit et le comptable chargé de le recouvrer. En toute hypothèse, les autorités compétentes en matière de recettes ne devraient plus être sollicitées qu'afin de fournir les informations nécessaires au traitement des contestations.*

### **3.4 La procédure contentieuse**

341 Les dispositions relatives à la procédure contentieuse, contenues dans les règlements sur l'administration budgétaire et financière des Forces armées, sont conformes aux principes directeurs du recouvrement des créances non fiscales de l'Etat.

342 Toutefois, la procédure effectivement suivie déroge à ces directives et ignore ou marginalise les compétences de l'Administration des domaines du Ministère des Finances en matière de recouvrement des créances non fiscales de l'Etat, administration spécialisée qui dispose de moyens de recouvrement exorbitants du droit commun.

Il a en effet été constaté que la Direction du contentieux de l'Administration générale civile a recours au pouvoir judiciaire pour des dossiers de minime importance, ce qui représente un coût superflu compte tenu des moyens et pouvoirs dont dispose l'Administration des domaines.

En outre, toutes les décisions finales prises par la Direction des accidents et du contentieux ne sont pas enregistrées dans la comptabilité des recettes.

Enfin, dans certains cas où le recouvrement d'un droit est effectivement confié à l'Administration des domaines, l'accusé de réception délivré par cette administration n'est pas communiqué au comptable des recettes en vue de la radiation immédiate du droit enregistré dans sa comptabilité.

343 Conclusions et recommandations de la Cour des comptes

*La Cour des comptes recommande au département de la Défense nationale de veiller à un respect strict des directives prévues en cas de litige.*

*Tout en reconnaissant le bien-fondé de l'intervention de la Direction des accidents et du contentieux de l'Administration générale civile en cas de litige, la Cour estime que le recours au pouvoir judiciaire pour des dossiers de minime importance représente un coût superflu compte tenu des moyens et pouvoirs dont dispose l'Administration des domaines.*

*En ce qui concerne les dispositions invoquées par la Direction des accidents et du contentieux afin de fonder ses décisions de classement sans suite, la Cour des comptes relève qu'un arrêté ministériel ne constitue pas une norme suffisante pour habiliter une autorité à renoncer à des créances au profit de l'Etat, cette matière*

*étant confiée au Législateur par l'article 179 de la Constitution. Qui plus est, les dispositions invoquées ne visent pas le contentieux né des prestations effectuées au profit de tiers.*

*En outre, il y a lieu de remplacer le classement sans suite des créances présumées irrécouvrables par la communication systématique de ces dossiers à l'Administration des domaines. Qui plus est, les décisions finales prises par la Direction des accidents et du contentieux doivent être communiquées au comptable des recettes afin qu'elles soient actées immédiatement dans le système d'information sur la base duquel le compte de gestion est établi.*

*Enfin, dans tous les cas où le recouvrement d'un droit est confié à l'Administration des domaines, sur la base de l'accusé de réception délivré par cette administration, celui-ci doit être immédiatement radié dans la comptabilité des recettes de la Défense nationale, sans préjudice du emploi de la recette dans les cas où il est prévu.*

*Pour les cas litigieux, la Cour des comptes estime que la mise en œuvre d'une procédure contentieuse par le département de la Défense nationale ne doit pas empêcher, en cas d'échec, le transfert des créances non recouvrées à l'Administration des domaines, laquelle dispose d'une expertise et de moyens de recouvrement spécialisés.*

## Chapitre 4

### Quelles justifications et quels contrôles ?

#### 4.1 Les justifications produites à la Cour des comptes

411 Le compte de gestion du comptable des recettes est établi annuellement sur la base d'états mensuels annexés au compte, ainsi que des accusés de réception qui attestent des versements faits sur le compte du comptable centralisateur.

La structure du compte répond à des instructions du ministère des Finances. Le compte mentionne le report de l'encaisse de l'exercice précédent, les recettes et dépenses de l'année et le résultat, c'est-à-dire l'excédent des recettes sur les dépenses. Il est accompagné d'une situation des droits constatés, laquelle comprend les droits constatés reportés d'années antérieures, les droits constatés durant l'année, les recettes de l'année, les droits annulés en cours d'année, ainsi que les droits qui restent à recouvrer.

412 Les sommes en attente, c'est-à-dire celles qui, faute d'indication suffisante, ne peuvent recevoir une imputation budgétaire, ou les sommes versées erronément au comptable des recettes, sont inscrites à un «compte avec divers». Le comptable doit faire diligence pour fixer la destination de ces sommes.

413 Il a été constaté que les justifications jointes aux comptes produits à la Cour des comptes portent essentiellement, voire uniquement, sur les droits recouverts. Aucune justification n'est jointe pour les droits qui ont été modifiés ou radiés. En outre, aucune justification n'est apportée quant aux sommes en attente.

414 En ce qui concerne ces «comptes avec divers», il a été constaté que les données fournies portent uniquement sur les mouvements intervenus en cours d'année. Il est donc nécessaire d'additionner les flux mentionnés dans tous les comptes rendus depuis l'institution du comptable afin de connaître la situation complète de ces comptes à la dernière clôture annuelle.

Cette situation peut être illustrée comme suit. Les mouvements correspondent aux mentions figurant dans les comptes annuels et doivent être additionnés.

Situation des «comptes avec divers» au 31 décembre 1999 (en francs)

Année comptable	Mouvements 1997	Mouvements 1998	Mouvements 1999	Soldes au 31.12.1999
Recettes en attente	1.045.612.153	-369.315.117	42.988.434	719.285.470
Remboursements d'indus	-251	-45.641.485	-1.231.573	-46.873.309
	1.045.611.902	-414.956.602	41.756.861	672.412.161

Au 30 juin 2000, toutes catégories de recettes confondues, plus de 367 millions de francs étaient encore en attente d'imputation, dont près de 96 millions depuis plus de six mois.

415 La sous-section comptabilité financière de la Division budget de l'état-major général a la direction du bureau central de comptabilité des recettes et exerce la fonction d'autorité de surveillance du comptable. A ce titre, elle

- vérifie les états mensuels transmis par le comptable au Ministère des Finances;

- arrête les écritures et les livres du comptable à la fin de l'année ou à la fin de la gestion du comptable si celle-ci ne coïncide pas avec la fin de l'année;
- établit un procès-verbal constatant la situation de la caisse et du portefeuille du comptable lors de chaque arrêt des écritures et des livres.

Dans ce contexte, les vérifications effectuées portent essentiellement sur les enregistrements des droits constatés et les recettes, les versements au Trésor, ainsi que la tenue du livre de caisse.

#### 416 Conclusions et recommandations de la Cour des comptes

*En ce qui concerne la présentation du compte, la Cour des comptes recommande de compléter les données fournies à propos des sommes en attente (comptes avec divers), de manière à présenter la situation globale à la clôture du compte de gestion et non les seules variations qui sont intervenues depuis la clôture précédente. Concrètement, à l'instar des comptes produits par les comptables extraordinaires, les «comptes avec divers» devraient être justifiés distinctement des opérations imputées au profit ou à charge du Trésor. Une justification synthétique de ces opérations pourrait être fournie sous la forme d'un état récapitulatif comprenant le montant, la date de création et la date de clôture de chaque inscription.*

*Quant aux opérations de recettes proprement dites, il y a lieu de compléter les justifications qui sont actuellement jointes par les décisions sur la base desquelles des droits ont été radiés ou modifiés. En terme de contrôle externe, la vérification des motifs pour lesquels une recette n'a pu être réalisée apparaît comme un devoir au moins aussi important que celui de l'exactitude des recettes recouvrées.*

## 4.2 Les procédures de contrôle interne

- 421 Il a été constaté que le dispositif de contrôle interne repose uniquement sur le contrôle hiérarchique, ainsi que sur la compétence en matière de contrôle financier d'une section de la Division Budget de l'état-major général, mais ne comprend pas une fonction d'audit interne.

### **Le contrôle et l'audit internes selon les normes internationales**

*«Le **contrôle interne** est mis en place par la direction d'une entité contrôlée et relève de sa responsabilité. Le contrôle interne se définit comme l'ensemble des politiques et des procédures conçues et mises en place par la direction d'une entité contrôlée afin d'assurer :*

- la réalisation économique, efficiente et efficace des objectifs de l'entité;
- le respect des règles externes (lois, règlements, ...) et des politiques de la direction;
- la protection des actifs et des informations;
- la prévention et la détection des fraudes et des erreurs et
- la qualité des pièces comptables et la présentation en temps voulu d'informations financières et de gestion fiables.

*Le concept de contrôle interne s'étend au-delà des considérations purement comptables et financières et englobe deux éléments:*

- l'environnement de contrôle, c'est-à-dire l'attitude générale, la prise de conscience et les actions des cadres supérieurs et des directeurs opérationnels à l'égard du contrôle interne et de son importance au sein de l'entité.*
- les procédures de contrôle interne, c'est-à-dire les procédures qui, en marge de l'environnement de contrôle mis en place par la direction de l'entité, contribuent à la réalisation des objectifs fixés par cette dernière. (...)*



*L'un des principaux moyens de contrôle est la séparation des responsabilités ou des fonctions qui, si elles étaient combinées, permettraient à un individu d'enregistrer et d'effectuer la totalité d'une opération. La séparation des fonctions diminue le risque de manipulation ou d'erreur intentionnelles et augmente le niveau de contrôle. Les fonctions qui devraient être séparées comprennent celles de l'ordonnancement, de l'exécution, de la protection, de l'enregistrement et, dans le cas d'un système comptable informatisé, celles relatives aux opérations de développement des systèmes et aux opérations quotidiennes. L'audit interne, comme le contrôle financier doivent être indépendants de la gestion quotidienne des activités»<sup>21</sup>.*

*«L'audit interne est une activité d'audit créée par une organisation et rattachée à son niveau hiérarchique le plus élevé. Ses fonctions incluent, entre autres, l'examen, l'évaluation et le suivi du caractère adéquat et de l'efficacité des systèmes comptables et de contrôle interne»<sup>22</sup>.*

- 422 En ce qui concerne le traitement des demandes, les requêtes d'autorités civiles sont acceptées d'office, sur la base d'une présomption de légalité et de régularité. Les prestations effectuées sur demande du ministre ou de son cabinet sont pareillement admises et ne sont pas toujours documentées. En outre, tous les services concernés ne tiennent pas un registre des prestations au profit de tiers.
- 423 Dans les cas où une facture est établie, les instructions des autorités compétentes en matière de recettes sont enregistrées par le comptable des recettes sans qu'aucun contrôle ne soit organisé. Les données enregistrées ne sont pas confrontées avec les documents de base et aucune autorité n'effectue un contrôle transversal de la cohérence des dossiers tenus par les différents intervenants ou de la motivation, en fait et en droit, des décisions prises. Les vérifications qui sont réalisées portent essentiellement sur l'établissement du compte de gestion et sont effectuées à l'intervention du directeur du comptable des recettes. La section du contrôle financier de la Division Budget de l'état-major général effectue également des vérifications de nature comptable.
- 424 L'absence d'audit interne, conjuguée aux larges pouvoirs d'intervention des autorités compétentes en matière de recettes, aboutit à un manque de maîtrise et de contrôle de la procédure de recouvrement et ne permet pas d'acquiescer une assurance raisonnable que les directives sont correctement appliquées et que les prestations au profit de tiers font l'objet d'enregistrements exhaustifs et exacts.
- 425 Il paraît important de souligner que les contrôles de dossiers qui ont été effectués dans le cadre de cet audit avaient pour finalité de vérifier la bonne compréhension et le respect des directives. Ces contrôles ont permis de constater des défauts de procédure ou de mise en œuvre et non des irrégularités manifestes. De manière générale, les services concernés étaient en mesure d'apporter les explications et justifications demandées.
- 426 Une réserve doit toutefois être exprimée compte tenu de l'incapacité du Service médical à justifier les opérations de la Banque du sang à l'Hôpital militaire. Non seulement il a été constaté qu'un système de compensation avec une organisation non gouvernementale avait été mis en place à l'Hôpital militaire, afin d'apurer des factures réciproques, mais les services concernés sont dans l'incapacité de reconstituer et de justifier le solde dû ou à recevoir. Les états d'information à l'Hôpital militaire, chez le comptable des recettes et auprès de cette organisation ne sont pas convergents et aucun système de suivi ou de contrôle n'avait été mis en place par l'état-major du Service médical.

<sup>21</sup> EUROSAL, Lignes directrices européennes concernant l'application des normes de l'INTOSAI, 1998, ligne directrice n° 21.

<sup>22</sup> Idem, ligne directrice n° 51.

*La Cour des comptes recommande l'organisation de procédures de contrôle interne et l'institution d'une cellule d'audit interne, dotée d'une autonomie suffisante par rapport aux services concernés. Les dispositions et vérifications mises en œuvre afin de s'assurer de la légalité, de la régularité et de l'exhaustivité des opérations ne peuvent en effet reposer sur le seul régime d'autorisation hiérarchique.*

*Complémentairement, afin de permettre un contrôle, les demandes de prestations au profit de tiers devraient être effectuées ou confirmées par écrit et les unités prestataires devraient tenir un dossier permanent comprenant un inventaire des rapports d'exécution de ces prestations, qu'elles soient ou non facturées.*

## Annexe A

### Méthodologie

L'audit a donné lieu à une lettre de mission adressée au ministre de la Défense puis au chef de l'état-major général, les 20 et 21 janvier 2000. Les vérifications ont été closes en juillet 2000 et toutes les données quantitatives nécessaires ont pu être réunies en octobre.

Le contrôle a porté sur les opérations menées depuis l'entrée en fonction d'un comptable des recettes, le 1<sup>er</sup> septembre 1997, jusqu'au 30 juin 2000. Ont été exclus du champ de cet audit les recettes qui alimentent un compte d'ordre de la Trésorerie, les recettes perçues par d'autres comptables ou sous-comptables (essentiellement des droits au comptant), les droits nés d'autres causes qu'une prestation au profit de tiers, les opérations domaniales, les prêts, ainsi que les corrections d'imputations qui peuvent intervenir après le versement des recettes au Ministère des Finances.

La mise en œuvre des procédures a été vérifiée au moyen de confrontations entre les données disponibles chez les responsables des dossiers et les données enregistrées chez le comptable des recettes. Afin de réaliser cette analyse, les techniques suivantes ont été utilisées :

- entrevues ;
- récolte de données (au moyen de questionnaires) sur les procédures, les directives spécifiques et les volumes et valeurs des opérations au profit de tiers dont les recettes alimentent ou devraient alimenter le fonds organique de la Défense nationale ;
- tests de cheminement ;
- visites de terrain (le 7 juin au 3e Génie à Jambes, le 8 juin à l'Hôpital militaire de Neder-over-Hembeek, le 19 juin au 4e Génie à Amay, le 20 juin au Centre d'évaluation du matériel à Braschaat et le 22 juin au 15e Wing à Melsbroek ) ;
- tests de corroboration (confrontation des constatations faites sur place avec les données enregistrées dans le système d'information du comptable des recettes) ;
- examen des suites réservées aux dossiers transmis en 1999, par le comptable des recettes, à la Direction des accidents et du contentieux de l'Administration générale civile.

Enfin, des données structurées et des statistiques ont été extraites du système de gestion des données, sur demande auprès de la section Data administration de la Division Budget.

## Annexe B

### Analyse de la procédure de recouvrement

#### Les délais de paiement

L'avis d'information adressé au comptable par l'autorité compétente en matière de recettes précise la date limite fixée pour le paiement, dont l'échéance sera automatiquement prise en considération afin d'initier une procédure de rappel. Par défaut, un délai de 30 jours calendrier est enregistré dans le système d'information de la comptabilité des recettes. Il est à noter que l'avis d'information communiqué au comptable ne comprend pas obligatoirement toutes les données nécessaires à une bonne gestion du dossier, telles que le délai de prescription et le point de départ de celle-ci, ou le délai de paiement effectivement accordé au débiteur. Ce délai, tel qu'il figure dans la facture ou la correspondance qui lui est adressée, peut en effet être différent du délai mentionné sur l'avis d'information.

Chacune des principales autorités compétentes en matière de recettes dispose de directives particulières, lesquelles fixent un délai théorique accordé aux débiteurs. Le tableau ci-après compare ces délais de principe, qui varient de 30 à 60 jours calendrier, avec les délais de paiement effectivement accordés, tels qu'enregistrés, par année, entre le 1<sup>er</sup> janvier 1998 et le 30 juin 2000. Il ressort de cette analyse que les délais accordés sont en moyenne largement supérieurs aux délais prescrits. Il est à noter que l'octroi de délais de paiement étalés dans le temps peut différer la possibilité de remploi des crédits utilisés pour des prestations au profit de tiers.

Délai de paiement initial moyen (en jours calendrier)

Force	Délai théorique	1998	1999	I/2000
Commandement territorial interforces	30	80	43	54
Force terrestre	45	53	59	59
Force aérienne	60	91	127	163
Marine	45	42	53	39
Service médical	30	98	71	169

En cas de rappel, les autorités compétentes en matière de recettes déterminent de nouveaux délais de paiement. En outre, à tout moment, elles peuvent suspendre la procédure de recouvrement. L'impact de ces décisions peut être quantifié par la différence entre les délais ultimes accordés aux débiteurs par les autorités compétentes en matière de recettes et les délais initialement prévus.

Cette différence n'a pu être mesurée directement. Par contre, son importance peut être appréciée compte tenu du délai supplémentaire moyen qui résulte de ces décisions, mesuré pour tous les droits enregistrés, que le délai initialement fixé pour le paiement ait ou non été prolongé. Les délais supplémentaires moyens effectivement accordés sont donc sensiblement supérieurs aux données reprises ci-après. Ajoutés aux délais de paiement initiaux, ces délais supplémentaires allongent à l'excès les facilités de paiement accordées aux débiteurs.

Délai supplémentaire moyen (en jours calendrier)

Année d'enregistrement initial du droit	1998	1999	I/2000
Commandement territorial interforces	65	54	56
Force terrestre	7	9	9
Force aérienne	32	21	15
Marine	52	32	27
Service médical	48	24	18

## L'identification des recettes

Les factures sont adressées directement aux débiteurs par les différentes autorités compétentes en matière de recettes avec des références propres à chacune de ces autorités, sans standardisation. En outre, l'identification des paiements n'est pas favorisée par l'usage d'une communication préimprimée sur les documents de virement. Il s'ensuit que le comptable des recettes doit consacrer à l'identification des paiements reçus une partie importante des ressources mises à sa disposition. Il a d'ailleurs été constaté qu'un courrier circulaire adressé aux principales autorités compétentes en matière de recettes ne suffit pas nécessairement à son identification.

Les recettes dont l'identification est en cours sont portées dans des comptes d'attente appelés « comptes avec divers ». Ainsi que l'indique le tableau ci-dessous, toutes catégories de recettes confondues<sup>23</sup>, 308 paiements pour un montant total de plus de 367 millions de francs figuraient dans ces comptes au 30 juin 2000, en attente d'imputation. Parmi ces dossiers, 10 représentaient un enjeu de plus de 10.000.000 francs, totalisant plus de 298 millions, soit plus de 81 % des sommes en attente. A la même date, 994 dossiers identifiés étaient en attente d'instructions venant des autorités compétentes en matière de recettes.

Année de prise en recettes	Nombre de dossiers	Montants en attente d'imputation au 30 juin 2000 (en francs)
1998	45	1.904.417
1999	94	93.988.659
2000	169	271.407.436
Total	308	367.300.512

L'ancienneté de certaines recettes en attente d'imputation traduit les difficultés rencontrées pour identifier certaines recettes en raison de la diversité des références (numéros de facture, numéros de dossier, numéro d'enregistrement du droit,...) utilisées par les autorités compétentes en matière de recettes et par le comptable dans le cadre des relations avec les débiteurs, ainsi que d'un suivi parfois trop distant des droits restant à recouvrer. Les réactions des débiteurs qui reçoivent un rappel pour une facture acquittée devraient en effet faciliter l'identification des recettes.

## Les rappels

De manière générale, les créances impayées dont le montant est inférieur à un montant minimal et qui ne sont pas contestées par le débiteur, sont directement transmises à l'Administration des domaines, sans qu'aucun rappel ne soit envoyé. L'accusé de réception délivré par cette administration décharge le comptable des recettes de la Défense nationale de toute responsabilité et lui permet de radier le droit de sa comptabilité<sup>24</sup>. Dans les autres cas, sous réserve de l'autorisation de l'autorité compétente en matière de recettes, le comptable adressera un premier rappel au débiteur qui ne s'est pas acquitté de sa dette dans le délai prévu. Un deuxième rappel valant mise en demeure sera adressé selon les mêmes modalités, dans le cas où le débiteur n'aurait toujours pas acquitté sa dette dans le nouveau délai prévu.

Quotidiennement, le système d'information génère, par autorité compétente en matière de recettes, une liste des créances dont la date limite de paiement est échue la veille sans qu'une recette soit intervenue. Ces listes sont d'abord adressées aux autorités compétentes en matière de recettes afin de recueillir leurs instructions, puis transmises au comptable des recettes dans les meilleurs délais, afin de

<sup>23</sup> Les chiffres cités doivent donc être rapportés à l'ensemble des recettes du comptable, de l'ordre de 6,5 milliards de francs l'an, et non aux montants des recettes qui se rapportent uniquement à des prestations au profit de tiers.

<sup>24</sup> Règlement sur l'administration financière, § 518, b. (2) (a).

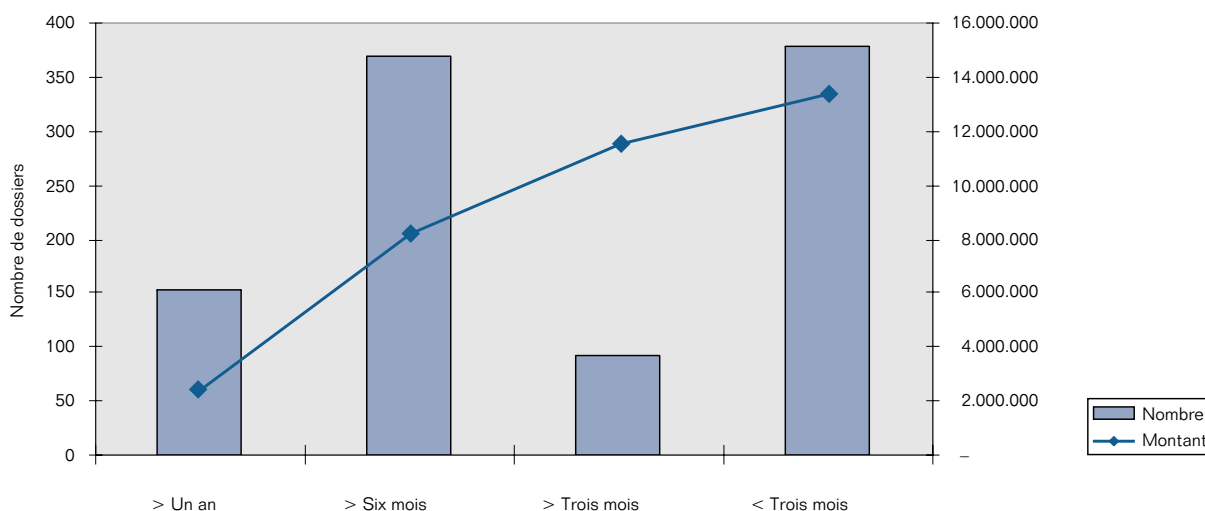
permettre à ce dernier d'adresser les rappels et d'acter la nouvelle date limite fixée pour le paiement. Le dossier sera à nouveau présenté à l'autorité compétente en matière de recettes le premier jour qui suit cette date.

Le fait de subordonner l'envoi d'un rappel à une instruction conforme de l'autorité compétente en matière de recettes a notamment pour objectif d'éviter les conflits (dans l'hypothèse où le débiteur est en négociation avec cette autorité). Ces procédures de rappel nécessitent toutefois un échange quasi permanent d'informations entre le comptable des recettes et les autorités compétentes en matière de recettes et supposent une réaction rapide de leur part, sous peine d'allonger la mise en œuvre des mesures destinées à obtenir le paiement. L'impact de cette procédure sur les délais de recouvrement peut être illustré par les tableaux suivants. Le tableau ci-dessous mentionne les délais moyens (en jours calendrier) qui sont nécessaires avant d'envoyer un rappel une fois la date limite atteinte, compte tenu du temps de réaction des autorités compétentes en matière de recettes. Ces délais peuvent être considérés comme très longs.

Force	Délai moyen premier rappel		Délai moyen second rappel	
	1998	1999	1998	1999
Année				
Commandement territorial interforces	120	131	55	18
Force terrestre	36	39	26	9
Force aérienne	131	19	27	15
Marine	248	50	288	26
Service médical	90	93	40	25

Le graphique, qui suit, illustre le fait que ces délais imposent de tenir ouverts nombre de dossiers pendant plus de six mois. Ainsi, par exemple, au 30 juin 2000, des instructions étaient attendues des autorités compétentes en matière de recettes pour 994 dossiers ouverts chez le comptable, toutes années confondues. Dans 524 cas, ces instructions étaient attendues depuis plus de six mois.

Nombre et montants (en francs) des dossiers en attente d'instructions



Il est à noter qu'afin de susciter les instructions attendues, le comptable des recettes prend l'initiative d'adresser périodiquement aux autorités compétentes des listes récapitulatives des dossiers échus qui demeurent sans réponse de leur part.

## Les modifications et annulations

*«Le comptable ne peut apporter aucune modification à son registre des droits constatés s'il ne dispose pas d'un avis d'information rectificatif et d'une copie de la nouvelle notification au débiteur. Seuls les ordonnateurs de recettes et les services compétents de l'Administration générale civile peuvent ordonner une modification des droits<sup>25</sup>».*

*«A moins qu'il ne s'agisse d'une erreur purement matérielle, chaque modification du montant du droit constaté doit faire l'objet d'une décision motivée<sup>26</sup>».* Cette disposition s'applique également dans le cas où le droit initial est réduit à la partie déjà perçue.

Un droit ne peut toutefois être modifié que s'il n'est pas encore recouvré. Si le recouvrement a eu lieu, il convient, soit de statuer sur le trop-perçu, soit de créer un nouvel avis d'information et d'enregistrer un nouveau droit pour les sommes qui restent à percevoir. En cas d'excédent de recette, soit le droit initialement constaté était insuffisant<sup>27</sup>, auquel cas un nouveau droit est établi pour la différence, soit un remboursement est effectué, sur la base d'une décision motivée de l'autorité compétente en matière de recettes ou de la Direction des accidents et du contentieux de l'Administration générale civile<sup>28</sup>.

En ce qui concerne les annulations, selon les dispositions contenues dans le Règlement sur l'administration financière (§ 517, d.):

- (1) En principe, aucun droit ne peut être annulé sans un ordre écrit de l'ordonnateur de recettes ou des services compétents de l'Administration générale civile constatant l'impossibilité de recouvrer. Préalablement à cette annulation, le dossier sera transmis au receveur de l'Administration de l'Enregistrement et des domaines compétent. L'accusé de réception établi par celui-ci fournit décharge au comptable et est à joindre à la comptabilité comme pièce justificative de l'annulation du droit.
- (2) En cas d'erreur de facturation, l'ordonnateur de recettes ou le service compétent de l'Administration générale civile qui constate l'inexistence d'un droit peut annuler celui-ci. Le comptable joint à sa comptabilité la décision motivée établie par une des autorités précitées.

La Cour des comptes a constaté que les avis d'information des autorités compétentes en matière de recettes relatifs aux modifications apportées au droit initialement enregistré n'étaient pas appuyés par une décision motivée. En outre, ces décisions ne font l'objet d'aucun contrôle.

Au cours des années 1998 et 1999, les autorités compétentes en matière de recettes ont pris 112 décisions d'annulation d'une créance, avant l'échéance du délai initial de paiement, pour un montant total de l'ordre de 12 millions de francs, ainsi que 663 décisions d'annulation sur la constatation de l'inexistence d'un droit ou sur la base d'une présomption d'irrecouvrabilité<sup>29</sup>, pour un montant total de plus de 84 millions de francs.

L'absence de motivation de ces décisions n'a pas fait obstacle à leur enregistrement comptable et aucun contrôle n'est organisé. En outre, les créances annulées sur la base d'une présomption d'irrecouvrabilité ne sont pas préalablement communiquées à l'Administration des domaines et, a fortiori, ont été annulées sans un accusé de réception délivré par cette dernière.

<sup>25</sup> Règlement sur l'administration financière, § 517, c.

<sup>26</sup> Règlement sur l'administration budgétaire, livre 6, page 12.

<sup>27</sup> Le montant d'un droit constaté peut également, pour des raisons diverses, connaître une diminution. Si ce droit a été enregistré pendant l'année budgétaire en cours, le droit constaté est directement adapté. Par contre, si le droit appartient à une année budgétaire révolue (il figure dans les droits reportés), il est annulé et un nouveau droit, au montant corrigé, est enregistré dans la comptabilité des droits de l'année en cours.

<sup>28</sup> Règlement sur l'administration budgétaire, livre 6, pages 12 et 13.

<sup>29</sup> Avis d'information, modèle KS (NI).

Les chiffres précités appellent toutefois des réserves dans la mesure où les procédures menées ne permettent pas de départager avec assurance les annulations pour présomption d'irrécouvrabilité des annulations consécutives à une erreur de facturation. Ainsi, il a été constaté que des créances pouvaient être annulées simultanément à la création d'un nouveau droit, d'un montant supérieur, en lieu et place des dispositions prévues en cas de modification du montant du droit initial.

## Les litiges

Les contestations du débiteur sont traitées, en principe, par la Direction des Accidents et du Contentieux de l'Administration générale civile, sous réserve d'une instruction conforme de l'autorité compétente en matière de recettes. Toutefois, lorsque le litige résulte d'erreurs commises au moment de la facturation, l'autorité compétente en matière de recettes peut indiquer qu'il n'y a pas lieu d'adresser un rappel et fixer une nouvelle date à laquelle le dossier devra lui être soumis<sup>30</sup> (cette décision suspend la procédure de recouvrement jusqu'à cette nouvelle échéance). Durant cette période, le litige est directement traité entre l'autorité compétente en matière de recettes et le débiteur. Toute contestation adressée au comptable doit en tout cas être transmise immédiatement à l'autorité compétente en matière de recettes ou à la Direction des accidents et du contentieux.

## La procédure contentieuse

Afin d'apprécier la procédure contentieuse en vigueur à la Défense nationale, il peut être utile de rappeler les principes de base du recouvrement des créances non fiscales de l'Etat.

### Principes généraux du recouvrement des créances non fiscales de l'Etat

Les comptables de recettes disposent de moyens de poursuite limités<sup>31</sup>. Lorsque ces moyens se révèlent insuffisants, ils peuvent transférer leurs créances aux services des domaines, lesquels sont chargés, depuis 1791<sup>32</sup>, du recouvrement des créances fiscales et non fiscales au profit de l'Etat notamment, dans tous les cas où la loi n'a pas donné expressément compétence à une autre administration pour ce faire. Ces services disposent d'un pouvoir de contrainte<sup>33</sup> qui les dispense d'obtenir un titre exécutoire auprès des juridictions ordinaires.

Le service créancier envoie directement ses dossiers de recouvrement au receveur de l'Administration des domaines, lequel en accuse réception. Cet accusé de réception autorise le comptable ordinaire à biffer dans sa comptabilité le droit constaté qui apparaît dorénavant dans la gestion du receveur qui en a accusé réception. Le comptable est donc déchargé du recouvrement de cette créance.

Les demandes de recouvrement de créances transmises par les comptables doivent être acceptées sans réserve par le receveur des domaines. Toutefois lorsque la somme à récupérer est minime<sup>34</sup>, elle sera portée immédiatement en surséance indéfinie en attendant l'arrivée d'autres dossiers concernant le même débiteur.

L'article 95 des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées le 17 juillet 1991, permet aux receveurs des domaines d'accorder des délais pour le paiement du principal et des remises en tout ou partie des intérêts.

<sup>30</sup> Règlement sur l'administration financière, § 518, b. (2) (b).

<sup>31</sup> Voies administratives habituelles: rappels et envoi recommandé.

<sup>32</sup> Décret des 9-20 mars 1791 relatif à la régie et perception des droits ci-devant féodaux et autres droits incorporels non supprimés; décret des 19 août-12 septembre 1791 relatif à la régie des domaines nationaux corporels et incorporels; articles 94 et 95 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat.

<sup>33</sup> Article 94 des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées le 17 juillet 1991 : « Toute somme due à l'Etat ou à des organismes d'Etat dont le recouvrement est poursuivi par l'Administration de la taxe sur la valeur ajoutée, de l'Enregistrement et des domaines peut être récupérée par voie de contrainte. La contrainte est décernée par le receveur chargé du recouvrement; elle est visée et rendue exécutoire par le directeur de l'administration précitée et signifiée par exploit d'huissier de justice ». Cette action s'apparente à un jugement par défaut prononcé par le receveur et le directeur régional. Elle forme titre exécutoire et est susceptible d'opposition.

<sup>34</sup> Voir le § 9060 des instructions de l'Administration des domaines datées du 27/08/1997.



Toutefois, en exécution de l'article 179 de la Constitution, seul le Législateur peut autoriser une annulation de créance équivalant à une libéralité<sup>35</sup>.

Les procédures en vigueur à la Défense nationale se démarquent de la procédure générale de recouvrement des créances non fiscales de l'Etat sur les points suivants.

- a) En accord avec l'Administration des domaines, aucun rappel n'est en principe adressé dans le cas de créances minimales. Ces créances sont d'office communiquées à l'Administration des domaines lorsque la date fixée pour le paiement est dépassée.
- b) Dans les autres cas, après les premières diligences (premier et second rappels), le dossier est transmis à la Direction des accidents et du contentieux de l'Administration générale civile. Ce service assure le recouvrement par voie judiciaire. Il peut également décider de transférer le recouvrement du droit à l'Administration des domaines<sup>36</sup>.
- c) La Direction des accidents et du contentieux de l'Administration générale civile ne transmet en fait à l'Administration des domaines que les dossiers pour lesquels elle a obtenu un titre (reconnaissance de dette ou jugement exécutoire). Ce faisant, la Défense nationale ne met pas à profit les compétences spécifiques et l'expérience des domaines en matière de recouvrement.

En outre, telle qu'elle est effectivement mise en œuvre, la procédure pratiquée s'écarte comme suit des dispositions contenues dans les directives internes, lesquelles sont scrupuleusement conformes aux principes généraux du recouvrement des créances non fiscales de l'Etat.

- a) En cas de présomption d'irrecouvrabilité, le dossier n'est pas transmis à l'Administration des domaines mais est classé sans suite à la Direction des accidents et du contentieux de l'Administration générale civile.
- b) Le comptable des recettes de la Défense nationale n'est pas systématiquement informé des décisions de nature à modifier l'enregistrement des droits constatés.

Le département de la Défense nationale a ainsi élaboré une procédure contentieuse, qui met en œuvre la Direction des accidents et du contentieux de l'Administration générale civile et intervient après les premières diligences qui incombent au comptable des recettes et avant le recours à l'Administration des domaines. Quand les rappels restent sans suite, de nouvelles instructions sont demandées aux autorités compétentes en matière de recettes. Dans cette hypothèse, ou quand l'autorité compétente en matière de recettes estime que le droit constaté fait l'objet d'un contentieux qu'il ne peut résoudre par ses propres moyens, elle peut donner instruction au comptable de transmettre le dossier à la Direction des accidents et du contentieux de l'Administration générale civile<sup>37</sup>, pour suite voulue. Il a été constaté que le système d'information ne permet d'encoder une instruction de transfert du dossier qu'après que les deux rappels amiables ont été accomplis.

Dès qu'un dossier est confié à la Direction des accidents et du contentieux de l'Administration générale civile, cette direction assume les compétences d'une autorité compétente en matière de recettes et engage une procédure autonome afin d'obtenir un paiement, laquelle ne peut être suivie à partir du système de gestion des données sur la base duquel la comptabilité des recettes est tenue.

Selon les termes mêmes du règlement sur l'administration budgétaire, l'intervention de ce service peut donner lieu à plusieurs cas de figures :

- soit le débiteur s'acquitte in extremis ;
- soit le droit constaté doit être modifié ;
- soit le dossier est transmis à l'Administration des domaines dans les cas où le service contentieux n'arrive pas à recouvrer une créance ou quand il juge qu'une procédure judiciaire s'avère inopportune.

<sup>35</sup> «Aucune pension, aucune gratification à la charge du trésor public, ne peut être accordée qu'en vertu d'une loi».

<sup>36</sup> Un ordinogramme synthétisant les actions contentieuses est joint en annexe B 4.

<sup>37</sup> Règlement sur l'administration budgétaire, livre 6, point 8, c (1).

Le résultat des actions entreprises doit toujours entraîner, soit le paiement, soit la décharge du comptable des recettes par une décision motivée. Dans chaque cas, le comptable des recettes doit acter le résultat de l'action de la Direction des accidents et du contentieux de l'Administration générale civile<sup>38</sup>. Par exemple, dans les cas où la Direction des accidents et du contentieux transfère un dossier à l'Administration des domaines, l'accusé de réception de cette administration sera transmis au comptable des recettes pour décharge.

Il a été constaté que l'état d'information du comptable des recettes n'était pas le reflet fidèle des décisions prises par la Direction des accidents et du contentieux de l'Administration générale civile. Cette constatation s'est notamment appuyée sur une analyse du suivi réservé par la Direction des accidents et du contentieux de l'Administration générale civile à 179 dossiers qui lui ont été transmis par le comptable des recettes en 1999. Pour ce qui concerne les 137 dossiers clos, dans un tiers des cas, un paiement est intervenu après un premier courrier du service (41 dossiers) ou un courrier de l'avocat du département (3). La moitié des dossiers ont été classés sur la base d'une présomption d'irrecouvrabilité (69 dossiers) et seuls 24 dossiers ont été confiés à l'Administration des domaines, soit suite à une reconnaissance de dette du débiteur, soit suite à un jugement<sup>39</sup>. Dix dossiers ont été portés devant les tribunaux pour des créances d'un montant peu important.

Il apparaît que la plupart des dossiers classés sur la base d'une présomption d'irrecouvrabilité sont toujours ouverts chez le comptable des recettes, à la suite d'une confusion quant à l'autorité chargée de donner les instructions nécessaires (l'autorité compétente en matière de recettes initiale ou la Direction des accidents et du contentieux qui a repris le dossier). En outre, dans les cas où des dossiers sont effectivement confiés à l'Administration des domaines, l'accusé de réception de cette administration, lequel vaut décharge, n'est pas transmis au comptable. Il s'ensuit que ces droits sont enregistrés dans la comptabilité de l'Administration des domaines tout en continuant à figurer dans celle du comptable des recettes de la Défense nationale. Ce double enregistrement n'est pas accidentel mais résulte d'un ensemble de précautions prises afin de s'assurer d'une destination correcte des recettes effectuées suite à l'intervention de l'Administration des domaines. Ces précautions sont hors de proportion avec le nombre de dossiers, les montants en jeu et les risques d'imputation erronée qui sont encourus.

Il est à noter enfin que la Direction des accidents et du contentieux de l'Administration générale civile fonde ses décisions de non-recouvrement (dossiers classés sans suite sur la base d'une présomption d'irrecouvrabilité) sur des dispositions du chap. IV, art. 14, de l'arrêté ministériel du 30 avril 1997 portant délégation de pouvoir par le ministre de la Défense nationale en matière de passation et d'exécution des marchés publics de travaux, de fournitures et de services et en matière de dépenses diverses:

*« Les autorités de l'administration générale civile (...) ont délégation de pouvoir pour prendre toutes les décisions et, notamment, pour fixer le montant qui est recouvrable à charge des personnes responsables et pour déterminer la partie du dommage qui est à charge de l'état, ainsi que pour approuver les dépenses, qu'elles résultent d'une transaction ou d'une simple reconnaissance de dette de l'état, en matière de :*

*1° dommage aux personnes;*

*2° dommages aux biens en cas d'accidents de roulage ou lorsqu'il y a un tiers en cause;*

*3° indemnisation suite à des réquisitions et dommages causés par des manœuvres de troupes, et indemnisation des engagements souscrits par la résistance armée;*

*4° contentieux judiciaire, lequel prend naissance à partir de la mise en demeure;*

*5° frais de justice, y compris l'indemnité de procédure. (...)».*

<sup>38</sup> Règlement P5, livre 6, page 11.

<sup>39</sup> En valeur, un paiement est intervenu après un premier courrier du service ou un courrier de l'avocat du département pour 11 % des montants en jeu. Seuls 19 % des sommes à recouvrer ont fait l'objet d'un classement sans suite sur la base d'une présomption d'irrecouvrabilité et 70 % des sommes à récupérer ont été confiées à l'Administration des domaines.

## Annexe B1

### Droits constatés en 1998 et en 1999 à recouvrer au 30 juin 2000

Droits à recouvrer 1998		Droits recouvrés à l'échéance initiale		Recouvrement au 30.06.2000	
Nombre	Montant(2)	Nombre(1)	Montant(1)(2)	Nombre(1)	Montant(1)(2)
Commandement territorial interforces	56	33 (58,9%)	1.142.006 (48,2%)	46 (82,1%)	1.956.891 (82,6%)
Force terrestre	2.734	2.514 (92,0%)	190.695.860 (93,6%)	2.635 (96,4%)	202.734.531 (99,5%)
Force aérienne	549	500 (91,1%)	417.957.597 (96,1%)	523 (95,3%)	427.837.057 (98,4%)
Marine	5.756	4.814 (83,6%)	69.966.328 (73,5%)	5.115 (88,9%)	75.843.069 (79,7%)
Service médical	1.921	1.367 (71,2%)	284.670.904 (86,0%)	1.606 (83,6%)	299.552.635 (90,4%)
<b>Total pour les forces</b>	<b>11.016</b>	<b>9.228 (83,8%)</b>	<b>964.432.695 (90,4%)</b>	<b>9.925 (90,1%)</b>	<b>1.007.924.183 (94,4%)</b>
<b>Total pour le Département</b>	<b>11.321</b>	<b>9.509 (84,0%)</b>	<b>1.147.620.898 (91,6%)</b>	<b>10.214 (90,2%)</b>	<b>1.191.333.585 (95,1%)</b>

(1) Les taux sont calculés sur la base des droits à recouvrer.

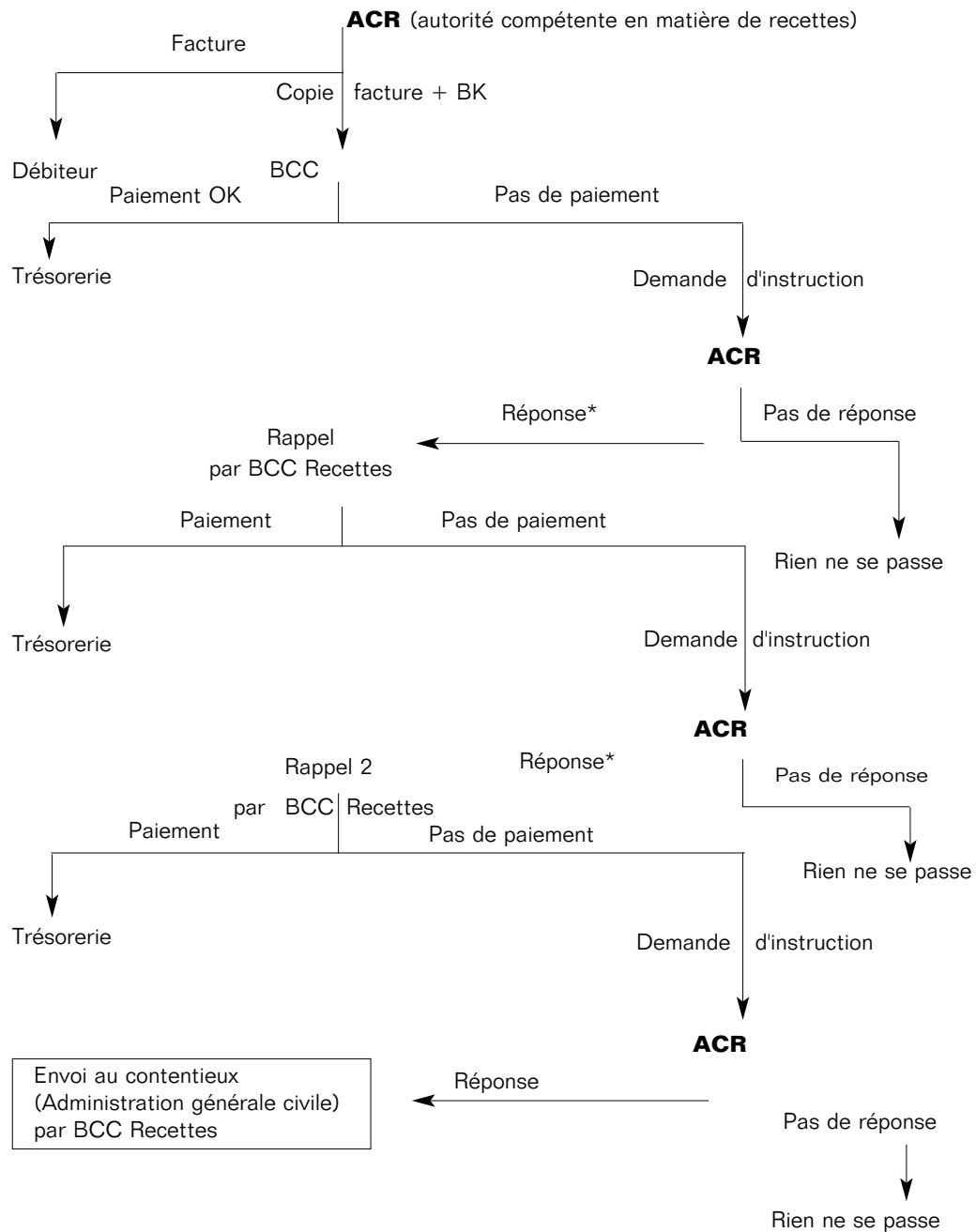
(2) Les montants sont exprimés en francs.

Droits à recouvrer 1999		Droits recouvrés à l'échéance initiale		Recouvrement au 30.06.2000	
Nombre	Montant(2)	Nombre(1)	Montant(1)(2)	Nombre(1)	Montant(1)(2)
Commandement territorial interforces	81	59 (72,8%)	1.599.109 (53,9%)	74 (91,4%)	2.885.081 (97,2%)
Force terrestre	1.925	1.732 (90,0%)	186.974.699 (97,1%)	1.826 (94,9%)	190.398.977 (98,9%)
Force aérienne	390	346 (88,7%)	243.408.692 (80,6%)	370 (94,9%)	268.162.621 (88,8%)
Marine	160	104 (65,0%)	32.241.280 (44,4%)	124 (77,5%)	67.891.434 (93,6%)
Service médical	1.816	1.302 (71,7%)	176.517.216 (82,4%)	1.439 (79,2%)	192.515.045 (89,9%)
<b>Total pour les forces</b>	<b>4.372</b>	<b>3.543 (81,0%)</b>	<b>640.740.996 (81,7%)</b>	<b>3.833 (87,7%)</b>	<b>721.853.158 (92,1%)</b>
<b>Total pour le Département</b>	<b>5.004</b>	<b>4.117 (82,3%)</b>	<b>804.261.441 (84,5%)</b>	<b>4.442 (88,8%)</b>	<b>885.637.516 (93,1%)</b>

(1) Les taux sont calculés sur la base des droits à recouvrer.

(2) Les montants sont exprimés en francs.

## Annexe B 2 La procédure de rappel



\* Hormis l'instruction d'un rappel, l'ACR peut également décider de suspendre le recouvrement ou d'annuler le droit.

## Annexe B 3

### Taux de recouvrement aux différentes étapes de la procédure

	1998		1999		2000	
	Nombre (1)	Montant (1)	Nombre (1)	Montant (1)	Nombre (1)	Montant (1)
<b>Droits enregistrés</b>	<b>11.456</b>	<b>1.269.859.472</b>	<b>5.260</b>	<b>970.910.124</b>	<b>2.765</b>	<b>480.606.112</b>
Droits annulés avant l'échéance initiale (2)	135	17.338.996	256	19.365.431	14	769.393
<b>Droits à recouvrer</b>	<b>11.321</b>	<b>1.252.520.476</b>	<b>5.004</b>	<b>951.544.693</b>	<b>2.751</b>	<b>479.836.719</b>
Paiement avant la date limite	9.509 (83,99%)	1.147.620.898 (91,62%)	4.117 (82,27%)	804.261.441 (84,52%)	2.046 (74,37%)	333.411.315 (69,48%)
<b>Droits à recouvrer après l'échéance initiale</b>	<b>1.812 (16,01%)</b>	<b>104.899.578 (8,38%)</b>	<b>887 (17,73%)</b>	<b>147.283.252 (15,48%)</b>	<b>s.o.</b>	<b>s.o.</b>
Nombre de premiers rappels	1.385 (12,23%)	n.d.	549 (10,97%)	n.d.	261 (9,49%)	n.d.
Paiements après le premier rappel	552 (4,88%)	31.372.964 (2,50%)	225 (4,50%)	50.584.488 (5,32%)	92 (3,34%)	11.110.070 (2,32%)
Nombre de seconds rappels	525 (4,64%)	n.d.	197 (3,94%)	n.d.	72 (2,62%)	n.d.
Paiements après le second rappel	117 (1,03%)	11.773.420 (0,94%)	85 (2,88%)	27.446.240 (1,70%)	20 (0,73%)	511.954 (0,11%)
Paiements après intervention du contentieux	36 (0,32%)	566.303 (0,05%)	15 (0,30%)	3.345.347 (0,35%)	3 (0,11%)	297.630 (0,06%)
<b>Taux de recouvrement au 30 juin 2000</b>	<b>10.214 (90,22%)</b>	<b>1.191.333.585 (95,11%)</b>	<b>4.442 (88,77%)</b>	<b>885.637.516 (93,07%)</b>	<b>2.161 (78,55%)</b>	<b>345.330.969 (71,97%)</b>
Droits annulés après l'échéance initiale (3)	515 (4,55%)	48.587.770 (3,88%)	148 (2,96%)	36.265.929 (3,81%)	9 (0,33%)	97.174 (0,02%)
<b>Droits restant à recouvrer (4)</b>	<b>592 (5,17%)</b>	<b>12.599.121 (0,99%)</b>	<b>414 (7,87%)</b>	<b>29.641.248 (3,05%)</b>	<b>581 (21,01%)</b>	<b>134.408.576 (27,97%)</b>

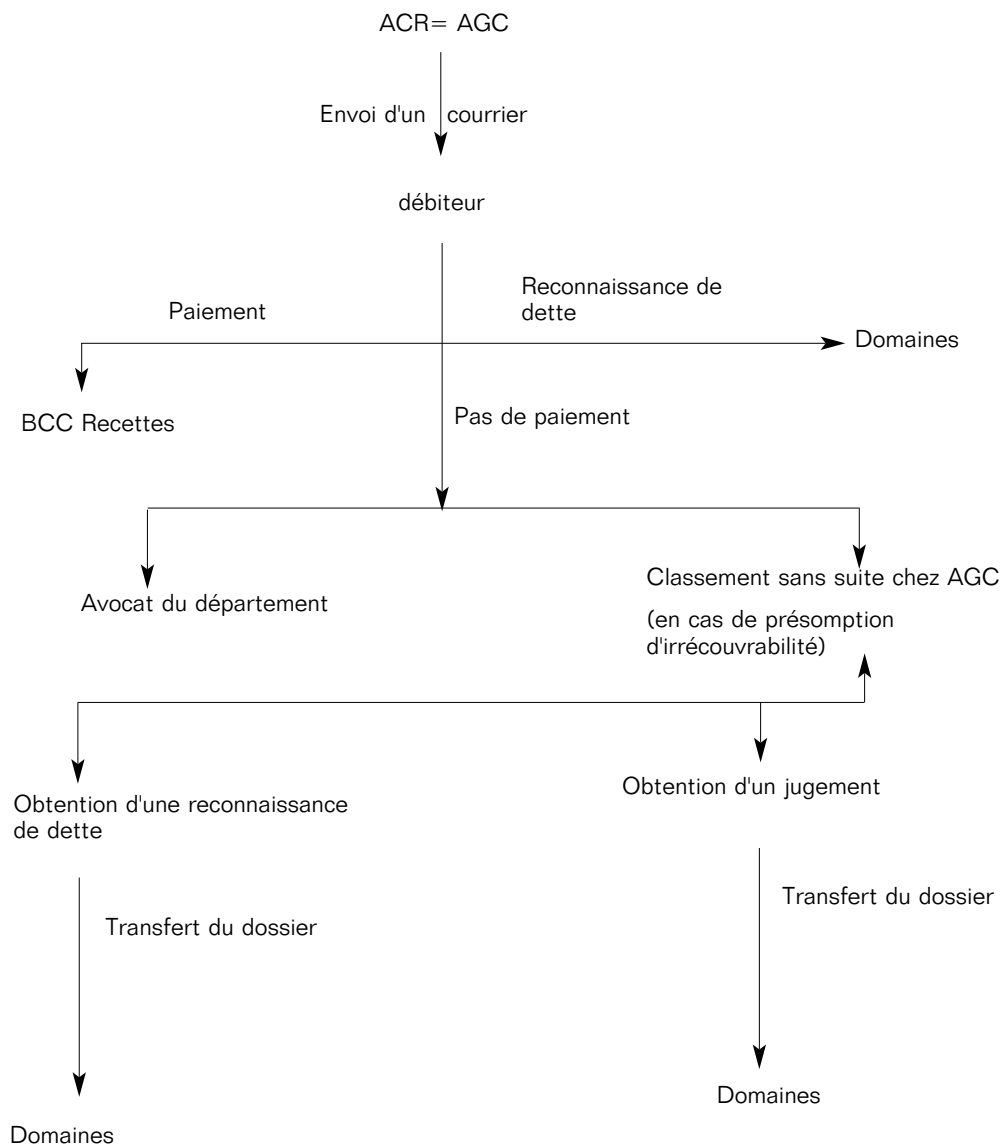
(1) Les taux sont calculés sur base des droits à recouvrer; les montants sont exprimés en francs.

(2) Comprend les annulations d'erreurs d'encodage ainsi que les annulations décidées par les autorités compétentes en matière de recettes.

(3) Comprend les annulations suite à une erreur de facturation ainsi que les annulations basées sur une présomption d'irrécouvrabilité, lesquelles peuvent intervenir aux différentes étapes de la procédure.

(4) Les droits restant à recouvrer comprennent les dossiers encore en traitement, les dossiers dont le recouvrement est suspendu, ainsi que les dossiers classés sans suite ou transférés à l'Administration des domaines, sans être annulés.

**Annexe B4**  
**La procédure contentieuse de recouvrement**



Légende:  
 ACR: Autorité compétente en matière de recettes  
 AGC: Administration générale civile

**Annexe C**  
**Réponse du ministre de la Défense**

MINISTÈRE  
DE LA DÉFENSE NATIONALE



LE MINISTRE



28.6

Bruxelles, le 25 JUIN 2001  
Ref: DN/SATS/SF/01-012676

Monsieur W. DUMAZY  
Premier Président  
De la Cour des Comptes  
Rue de la Régence 2

1000 BRUXELLES

Réf. AF/VDL/N010619

Monsieur le Premier Président,

J'ai l'honneur d'accuser réception de la lettre de la Cour N° A5 – 1.689.484 L3 du 4 mai 2001, ainsi que des rapports d'audit qui y étaient joints et je me réjouis du caractère constructif des propositions qui y sont formulées.

En ce qui concerne les résultats de l'audit et les observations de la Cour, je n'ai aucun commentaire à formuler.

En ce qui concerne les recommandations, j'ai l'honneur d'informer la Cour que mon administration a déjà donné suite à certaines d'entre elles : tel est le cas notamment pour ce qui est de la procédure de rappel, pour le traitement des litiges par le service du contentieux de l'Administration Générale Civile et l'envoi systématique des dossiers à l'Administration des Domaines si l'impossibilité de recouvrer les créances est avérée.

J'ai également donné des instructions à mon administration pour que les autres recommandations soient prises en compte dans l'étude de restructuration actuellement en cours.

Veuillez agréer, Monsieur le Premier Président, l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

André FLAHAUT







dépôt légal	D/2001/1128/16
impression	N.V. Peeters S.A.
adresse	Cour des comptes Rue de la Régence, 2 B-1000 Bruxelles
tél	02-551 81 11
fax	02-551 86 22
site Internet	<a href="http://www.courdescomptes.be">http://www.courdescomptes.be</a>