

REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA

Fitiavana-Tanindrazana-Fandrosoana

PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE

LOI N° 2018-037

Fixant les principes régissant les Etablissements Publics ainsi que
les règles de création des catégories d'Etablissement Public

EXPOSE DES MOTIFS

La Loi Organique sur les Lois de Finances (LOLF) fondée sur le principe de la poursuite de l'exécution et du contrôle du budget orienté vers les résultats a été mise en application au niveau des ministères et Institutions le 01^{er} janvier 2005 et au niveau des Etablissements Publics Nationaux (EPN) le 01^{er} janvier 2008.

Des améliorations de la Gestion des Finances publiques (GFP) avaient pu être constatées dans différents domaines tels que la gestion budgétaire et la performance des régies financières. Mais force est de constater que des efforts restent encore à déployer notamment en ce qui concerne le suivi des établissements publics nationaux. En effet, des évaluations en 2006 et en 2008 avaient mis en exergue la nécessité de renforcement des mécanismes d'appui, de suivi et de contrôle de ces organismes qui perçoivent des subventions considérables de l'Etat et/ou des redevances sur autorisation des Lois de finances.

Afin d'améliorer la lisibilité de la situation des EPN, des réformes s'avèrent nécessaires, notamment et d'abord sur le cadre juridique. En effet, depuis la Loi n°98-031 du 20 janvier 1998 portant définition des établissements publics et des règles concernant la création de catégorie d'établissement public, des difficultés ont été constatées quant à la création de nouvelle catégorie d'établissement public, la création, au fonctionnement, la gestion budgétaire et comptable et au contrôle des établissements publics.

Premièrement, il existe un nombre important d'établissements publics (plus de 200), alors même que les motifs de création de certains d'entre eux ne semblent pas réellement justifiés. En effet, certaines missions d'intérêt spécifique qui leur sont dévolues gagneraient à être normalement confiées à des départements au sein des ministères de tutelle technique. Dans certains cas, ces derniers continuent de réaliser les mêmes missions et d'exercer les mêmes activités que celles ayant été confiées à un établissement public.

C'est ainsi que la présente loi entend prescrire que la création d'un établissement public soit justifiée par un dossier motivé, indiquant la nécessité, la pertinence de l'objet et la viabilité de l'établissement à créer.

Deuxièmement, sur le plan juridique, l'application de la Loi n°98-031 du 20 janvier 1998 est confrontée à des difficultés en ce qui concerne la création de nouvelle catégorie d'établissement public et le régime auquel sont soumis les établissements publics. Cependant, à l'instar des autres pays africains, et avec l'évolution des besoins de l'intérêt général, d'autres catégories d'établissement public devraient être créées. Il importe dès lors de lever l'ambiguïté introduite par les dispositions des articles 2, 3 et 5 de la Loi n°98-031 du 20 janvier 1998, confondant les termes « *catégorie* » et « *régime juridique* » et semblant disposer que le régime des catégories d'établissement public nouvellement créées ne correspondrait ni à celui des EPA ni à celui des EPIC. Il est toutefois à noter que si le régime juridique d'un établissement public est déterminé par le droit applicable à l'établissement, notamment et essentiellement, le droit privé pour les EPIC et le droit public pour les EPA, la catégorie d'établissement public fait référence à la mission de l'établissement, pouvant motiver des nuances quant aux critères organisationnels.

Ainsi, d'une part, la présente loi entend apporter une précision importante quant à la distinction de la notion de « *régime juridique* » de celle de « *catégorie d'établissement public* » et d'autre part, elle permet la création de nouvelle catégorie d'établissement public tout en précisant que toute nouvelle catégorie doit nécessairement appartenir à l'un ou à l'autre régime prévu dans la loi à savoir : EPA ou EPIC.

Sur le plan financier, certes, les établissements publics sont soumis aux règles et principes généraux des finances publiques. Mais en l'absence de dispositions expresses prescrites à leur endroit, certains établissements publics adoptent des statuts dont les dispositions dérogent au droit commun des finances publiques. Par ailleurs, l'adoption de textes à incidence financière sans le visa du Contrôle Financier et celui du Ministère en charge des Finances et du Budget a été aussi observée.

Afin de remédier aux dysfonctionnements au niveau de la gestion financière des établissements publics, la présente loi réaffirme et renforce le principe de la séparation de l'ordonnateur et du comptable public par la mise en place d'une agence comptable au sein de tout établissement public. Il est à souligner que ceci ne porte nullement atteinte à l'indépendance de l'établissement. En effet, l'indépendance des établissements publics est garantie par :

- La composition de l'organe délibérant qui tient compte de la particularité de la mission et des spécificités de l'établissement.
- Les modalités de désignations et/ou d'élection de ses membres qui assurent l'autonomie de décisions dudit organe.

Enfin, en ce qui concerne les règles de création de nouvelle catégorie d'établissement public, les dispositions énoncées par la Loi n°98-031 du 20 janvier 1998 nécessitent davantage de précision.

Une refonte du cadre législatif régissant les établissements publics devant ainsi être opérée, la présente loi fixe les principes régissant les établissements publics ainsi que les règles de création de catégorie d'établissement public. Par ailleurs, elle établit des règles claires concernant la création d'établissements publics et leur dissolution.

La présente loi comporte trente-neuf (39) articles répartis en cinq (5) titres dont :

- Le Titre premier, relatif aux dispositions générales, énonce la vocation de la loi laquelle est de définir le dispositif juridique encadrant les établissements publics ;
- Le Titre II décrit les organes de l'établissement public ;
- Le Titre III concerne les ressources humaines de l'établissement public ;
- Le Titre IV fixe les régimes budgétaire, comptable et fiscal ainsi que le contrôle des établissements publics ;
- Le Titre V se rapporte aux dispositions transitoires et finales.

Tel est l'objet de la présente loi.

LOI N° 2018-037

Fixant les principes régissant les Etablissements Publics ainsi que
les règles de création des catégories d'Etablissement Public

L'Assemblée Nationale et le Sénat ont adopté en leur séance plénière respective en date du 24 octobre et du 10 décembre 2018,

LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE,

- Vu la Constitution,
- **Vu la Décision n° 03-HCC/D3 du 28 janvier 2019 de la Haute Cour Constitutionnelle.**

PROMULGUE LA LOI DONT LA TENEUR SUIT:

TITRE PREMIER

DISPOSITIONS GENERALES

Article premier. La présente loi fixe les principes régissant les Etablissements Publics ainsi que les règles de création des catégories d'Etablissement Public.

Article 2. Aux termes de la présente loi, l'on entend par :

- **Etablissement public** : organisme public chargé d'une mission d'intérêts publics spécifiques, doté d'une personnalité juridique distincte de celle de l'Etat et des autres Collectivités publiques, d'une autonomie administrative et financière et d'un patrimoine propre ;
- **Régime** : ensemble des règles régissant les Etablissements Publics et déterminant le droit applicable ;
- **Catégorie d'Etablissement Public** : ensemble des Etablissements Publics dont les activités, les structures organisationnelles, et les catégories de ressource dont peut bénéficier l'établissement ont les mêmes caractères et une spécificité analogue.
- **Tutelle** : pouvoir exercé par les ministères de tutelle sur l'Etablissement Public, constitué par

l'ensemble des moyens de contrôle prévus et exercés conformément aux textes législatifs et réglementaires en vigueur. Elle vise à assurer le respect des lois en vigueur et à faire prévaloir un intérêt public supérieur.

CHAPITRE PREMIER

DES REGIMES DES ETABLISSEMENTS PUBLICS

Article 3. Les Etablissements Publics sont soumis, selon la nature de leurs activités, leur mode de financement et leurs modalités de fonctionnement, à l'un des régimes suivants:

- le Régime des Etablissements Publics à caractère administratif auquel sont soumis les Etablissements publics qui exercent des activités à caractère administratif et dont les ressources proviennent essentiellement des subventions et des recettes parafiscales;
- le Régime des Etablissements Publics à caractère industriel et commercial auquel sont soumis les Etablissements Publics dont les activités ont trait à la production ou à la vente de biens et/ou à la prestation de service et dont les ressources proviennent essentiellement de la vente de biens et/ou de prestations de services.

Les dispositions spécifiques relatives à chacun des régimes mentionnés à l'alinéa premier du présent article sont fixées par voie réglementaire.

CHAPITRE II

DE LA CREATION DE CATEGORIE D'ETABLISSEMENT PUBLIC

Article 4. Les Etablissements Publics sont classés dans l'une des catégories ci-après :

- Etablissements publics à vocation sociale ;
- Etablissements publics à vocation culturelle ;
- Etablissements publics à vocation professionnelle ;
- Etablissements publics à vocation scientifique, technique et de recherche;
- Etablissements publics à vocation économique ;
- Etablissements publics de santé ;
- Etablissements publics d'enseignement et de formation professionnelle ;
- Etablissements publics de régulation ;
- Etablissements publics de lutte contre les sinistrés ;
- Fonds nationaux.

Les dispositions spécifiques relatives à chacune des catégories mentionnées à l'alinéa premier du présent article sont fixées par voie réglementaire.

Article 5. La création d'une nouvelle catégorie d'Etablissement Public est décidée par la loi.

Elle doit être justifiée par la mise en évidence des caractéristiques nouvellement identifiées portant sur :

- les missions confiées à cet établissement ;
- la structure des organes dirigeants, leur rôle, les conditions de leur désignation et les

- catégories de personnes représentées en leur sein ;
- les catégories de ressources dont peut bénéficier l'établissement

CHAPITRE III

DE LA CREATION ET DE LA DISSOLUTION DES ETABLISSEMENTS PUBLICS

Article 6.- Un Etablissement Public est soit national, soit local.

L'Etablissement Public national est rattaché à l'Etat.

L'Etablissement Public local est rattaché à une ou plusieurs Collectivités Territoriales Décentralisées.

Article 7. Un Etablissement Public national est créé par décret pris en Conseil des Ministres.

Un Etablissement Public local est créé par arrêté du chef de l'organe exécutif de la Collectivité Territoriale Décentralisée concernée, après délibération de l'organe délibérant.

Les Etablissements Publics Locaux rattachés à plusieurs Collectivités Territoriales Décentralisées sont créés par arrêté conjoint des chefs des organes exécutifs des Collectivités concernées, après délibération de l'organe délibérant.

Article 8. Tout projet de création d'un Etablissement Public national, quoique présenté par le Ministre de tutelle technique, doit être accompagné d'un dossier motivé, élaboré conjointement par les Départements de tutelle budgétaire, comptable et technique, indiquant la nécessité, la pertinence de l'objet et la viabilité de l'établissement à créer.

Article 9. Le projet de création d'un Etablissement Public local peut être soumis à l'avis préalable des ministères en charge des finances et du budget en ce qui concerne les dispositions à caractère financier.

Article 10. Le décret ou l'arrêté portant création d'un Etablissement Public doit préciser :

- sa dénomination ;
- son siège ;
- ses missions telles qu'elles sont définies en fonction du principe de spécialité, toutes activités étrangères à ses missions étant interdites ;
- son appartenance à l'un des régimes cités à l'article 3 ainsi qu'à l'une des catégories citées à l'article 4 de la présente loi ;
- son organisation administrative et financière ;
- ses ressources et charges ;

Article 11. La dissolution d'un Etablissement Public est effectuée dans les mêmes formes adoptées lors de sa création.

La dissolution de l'Etablissement Public doit intervenir dans l'un des cas ci-après, sans que cette énumération soit limitative :

- l'échéance du terme ;

- la disparition de l'objet ;
- la reprise de la gestion du service public par l'autorité de tutelle.

CHAPITRE IV

DE LA TUTELLE

Article 12. Les Etablissements Publics nationaux sont placés sous la tutelle :

- technique d'un ou de plusieurs ministères selon leur spécialité, lesquels assurent le suivi-évaluation de leurs documents de performance respectifs ;
- budgétaire du ministère en charge du budget, qui assure l'approbation des documents budgétaires, notamment le budget et le compte administratif, et de tous les actes ayant des incidences financières ;
- tutelle comptable du ministère en charge de la comptabilité publique, lequel a pour mission, d'une part, d'assurer le suivi financier et comptable des Etablissements Publics, et d'autre part de vérifier la recevabilité des comptes de gestion des comptables publics des Etablissements Publics, avant leur transmission à la Cour des Comptes. La procédure de traitement desdits comptes est fixée par voie réglementaire.

Article 13. Les Etablissements Publics locaux sont placés sous la tutelle technique, budgétaire et comptable de la Collectivité Territoriale Décentralisée qui les a créés.

La tutelle technique, budgétaire et comptable des Etablissements Publics Locaux assurent les mêmes rôles que ceux définis à l'article 12 de la présente loi.

TITRE II

DES ORGANES DE L'ETABLISSEMENT PUBLIC

Article 14. L'Etablissement Public dispose :

- d'un organe délibérant;
- d'un organe exécutif ;
- d'une agence comptable.

Toutefois, outre les organes cités à l'alinéa premier du présent article, d'autres organes peuvent être institués selon les spécificités des missions de l'établissement.

CHAPITRE PREMIER

DE L'ORGANE DELIBERANT

Article 15. L'organe délibérant est l'organe d'orientation et de délibération de l'Etablissement Public.

Article 16. La composition, le nombre des membres ainsi que le fonctionnement de l'organe délibérant sont fixés par le décret ou l'arrêté de création de l'Etablissement Public en fonction de sa spécialité et de sa mission.

Les Ministères de tutelle technique, ainsi que les Ministères de tutelle budgétaire et de tutelle comptable doivent être représentés au sein de l'organe délibérant de l'Etablissement Public national.

CHAPITRE II

DE L'ORGANE EXECUTIF

Article 17. L'organe exécutif est l'organe de conception et de gestion de l'Etablissement Public.

Il est dirigé par un chef d'établissement, dont le titre et le rang sont définis par le statut de l'établissement.

Le chef de l'organe exécutif de l'Etablissement Public est l'ordonnateur principal du budget de l'établissement.

Article 18. Exerçant des fonctions de hauts emplois de l'Etat, le chef de l'organe exécutif de l'Etablissement Public national ainsi que les responsables en son sein ayant au moins rang de Directeur de Ministère sont dans une position règlementaire vis-à-vis de l'Etablissement Public.

Ils sont nommés par Décret pris en Conseil des ministres.

Article 19. Le chef de l'organe exécutif des Etablissements Publics locaux est nommé par arrêté du chef de l'exécutif de la Collectivité Territoriale Décentralisée.

Article 20. L'abrogation des nominations des chefs de l'exécutif de tout Etablissement Public se fait dans les mêmes formes que celles requises pour la nomination.

CHAPITRE III

DE L'AGENCE COMPTABLE

Article 21. En vertu de la règle de la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable public, il est placé auprès de tous les Etablissements Publics un comptable public principal portant la dénomination d'agent comptable.

Des comptables secondaires ou subordonnés peuvent être rattachés à l'agent comptable principal.

Article 22. L'agent comptable principal et l'agent comptable secondaire des Etablissements Publics nationaux et locaux sont nommés par arrêté du Ministre en charge de la comptabilité publique.

Ils sont placés sous l'autorité administrative du chef de l'organe exécutif de l'Etablissement Public mais conservent à son égard l'autonomie fonctionnelle que leur confère leur statut de comptable public.

Article 23. L'organisation comptable au niveau de l'agence comptable est fixée par voie règlementaire.

TITRE III

DES RESSOURCES HUMAINES DE L'ETABLISSEMENT PUBLIC

Article 24. Les ressources humaines de l'Etablissement Public sont constituées:

- i. pour les Etablissements Publics à caractère administratif, essentiellement par le personnel dont les conditions d'emploi et de travail ainsi que les garanties sociales, doivent se conformer aux principes généraux régissant les agents de l'Etat dont notamment :
 - les fonctionnaires en détachement ou mis à disposition de l'Etablissement Public, régis par le statut général des fonctionnaires;
 - les agents non encadrés de l'Etat régis par le statut général des agents non encadrés de l'Etat ;
- ii. pour les Etablissements Publics à caractère industriel et commercial, essentiellement par les salariés recrutés et régis par la législation relative au droit du travail dont les grilles salariales sont déterminées par le règlement général du personnel de l'établissement conformément aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur en la matière.

Un texte réglementaire fixe les modalités d'application du présent article, notamment en ce qui concerne le Règlement général du personnel de l'Etablissement Public.

Article 25. Un texte réglementaire détermine le régime des avantages et des indemnités alloués au personnel de l'Etablissement Public.

TITRE IV

DES REGIMES BUDGETAIRE, COMPTABLE ET FISCAL

ET DU CONTROLE DES ETABLISSEMENTS PUBLICS

CHAPITRE PREMIER

DU REGIME BUDGETAIRE ET COMPTABLE

Article 26. L'Etablissement Public dispose d'un budget qui est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses de l'établissement pour un exercice budgétaire donné.

Article 27. Quels que soient le régime et la catégorie d'appartenance de l'Etablissement Public, sa gestion financière et comptable est soumise aux règles et procédures régissant les finances publiques suivantes :

- dispositions des textes relatifs au règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics ;
- règles et procédures régissant les commandes publiques ;
- règles régissant la comptabilité publique caractérisée par la règle de séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable public, la règle de l'unicité de caisse et de trésorerie prescrivant le dépôt obligatoire des fonds au Trésor public sauf exception approuvée par arrêté du ministre

chargé du budget et de la comptabilité publique.

Article 28. La comptabilité des Etablissements Publics à caractère administratif est tenue suivant le plan comptable des opérations publiques en vigueur.

La comptabilité des Etablissements Publics à caractère industriel et commercial est tenue suivant le plan comptable général en vigueur.

Article 29. Compte tenu de la spécificité de sa mission, de son fonctionnement et en fonction de ses besoins, l'Etablissement Public peut recourir à l'utilisation d'un plan de comptes particulier.

Le recours à l'utilisation d'un plan de comptes particulier doit être approuvée par le Ministère de tutelle comptable et ce, conformément aux dispositions des textes relatifs au règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics.

Article 30. Les ressources des Etablissements Publics sont constituées par les subventions de l'Etat, les redevances, les dons et legs ainsi que les ressources propres.

Article 31. Tout Etablissement Public peut bénéficier de subventions ou contributions des organismes privés ou publics nationaux ou internationaux.

Toutefois, tout projet de contrat, convention ou partenariat entre les partenaires techniques et financiers et l'Etablissement Public ne peut être conclu sans l'accord préalable du ministère en charge des finances et du budget et le visa du contrôle financier.

En outre, tout contrat d'emprunts et de partenariats public-privé doit avoir l'accord préalable du ministère en charge des finances et du budget et le visa du contrôle financier.

Article 32. Les charges de l'Etablissement Public sont constituées des dépenses de fonctionnement et des dépenses d'investissement, lesquelles doivent cadrer avec la mission dévolue à l'établissement conformément au principe de spécialité de chaque établissement.

Article 33. A la clôture de l'exercice budgétaire, le compte administratif est élaboré par l'ordonnateur suivant une procédure fixée par voie réglementaire.

Le compte financier, composant du compte de gestion, est préparé par l'agent comptable suivant une procédure fixée par voie réglementaire.

CHAPITRE II

DU REGIME FISCAL

Article 34. Tout Etablissement Public est soumis aux obligations fiscales prévues dans le Code Général des Impôts et par les textes réglementaires en vigueur.

CHAPITRE III

DU CONTROLE DE L'ETABLISSEMENT PUBLIC

Article 35. Les Etablissements Publics sont soumis aux contrôles et vérifications des organes de

contrôles administratifs et juridictionnels de l'Etat tels qu'ils sont prévus par les textes législatifs et réglementaires en vigueur.

Outre les contrôles exercés par les organes de contrôle administratifs et juridictionnels de l'Etat, les Etablissements Publics à caractère industriel et commercial peuvent faire l'objet d'un audit externe.

TITRE V

DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES

Article 36. Le délai de régularisation de la situation de tous les Etablissements Publics est fixé à douze mois à compter de la date de promulgation de la présente loi.

cet effet, seront modifiées ou abrogées toutes les dispositions des lois, ordonnances, décrets et arrêtés de création ou de réorganisation des Etablissements Publics non conformes aux dispositions de la présente loi.

Article 37. Des textes réglementaires détermineront, en tant que de besoin, les modalités d'application de la présente loi.

Article 38. Toutes dispositions antérieures contraires à la présente loi sont et demeurent abrogées, notamment la Loi n°98-031 du 20 janvier 1998 portant définition des Etablissements Publics et des règles concernant la création de catégorie d'Etablissements Publics.

Article 39. La présente loi sera publiée au Journal Officiel de la République.

Elle sera exécutée comme loi de l'Etat.

Promulguée à Antananarivo, le 8 février
2019

Andry RAJOELINA