



Cour des comptes



# Le processus de contrôle interne des déclarations de créance des membres des commissions participant au fonctionnement du service public de Wallonie



Rapport de la Cour des comptes transmis au Parlement wallon  
Bruxelles, septembre 2021





Cour des comptes

# Le processus de contrôle interne des déclarations de créance des membres des commissions participant au fonctionnement du service public de Wallonie



Rapport approuvé le 22 septembre 2021 par la chambre française de la Cour des comptes



# Le processus de contrôle interne des déclarations de créance des membres des commissions participant au fonctionnement du service public de Wallonie

La Cour des comptes a évalué le processus de contrôle interne des déclarations de créance des membres des commissions participant au fonctionnement des diverses entités du service public de Wallonie.

La Cour des comptes constate que ce processus n'est pas encadré par des instructions précises adressées à chacun des acteurs y prenant part. Le contrôle des déclarations de créance repose en fait sur l'implication, l'initiative et l'expérience acquise par les deux agents affectés à la cellule de contrôle, lesquels sont, par ailleurs, chargés d'autres tâches.

La rédaction de telles instructions et procédures, notamment à destination des correspondants « commissions » auprès des diverses entités du SPW, permettrait d'assurer une meilleure transmission des informations indispensables au contrôle des déclarations de créance. Associée à une meilleure répartition des tâches, que l'administration s'est engagée à mettre en œuvre, une telle rédaction contribuerait également à assurer la continuité du service en cas d'absence inopinée de l'une des personnes détentrices des connaissances et compétences nécessaires et favoriserait la formation de nouveaux agents.

La Cour des comptes constate par ailleurs l'absence d'un contrôle informatisé qui permettrait d'identifier les anomalies ou de détecter les erreurs. Dans ces conditions, seule une comparaison visuelle des données encodées et des données transmises par les diverses commissions, opérée par la cellule de contrôle, permet actuellement de s'assurer de l'exactitude du calcul opéré, au cas par cas, par celle-ci, ou en tout cas de réduire le risque d'erreur. À cet égard, l'administration s'est engagée à étudier des pistes d'amélioration visant notamment l'automatisation de l'envoi des états de traitements vers les différentes entités pour un contrôle supplémentaire des montants à liquider et l'encodage des déclarations par les entités elles-mêmes en se basant sur le système développé récemment pour les indemnités des agents du SPW.

Enfin, la Cour des comptes relève l'extrême diversité des normes réglementant les avantages octroyés aux membres des commissions et la difficulté de maîtriser la multiplicité des textes réglementaires, que ce soit pour le montant des jetons de présence et des prestations horaires, pour le mode d'indexation de ces montants, ou pour le mode de calcul des frais de parcours ou de séjour.

Cette complexité des normes ne manque pas de susciter de nombreuses difficultés d'application. Les autorités hiérarchiques ont dû relayer les questions des agents chargés du contrôle des déclarations de créance auprès de la direction de la fonction publique, laquelle assure l'interprétation des textes réglementaires organisant le fonctionnement des commissions et déterminant les avantages auxquels leurs membres sont en droit de prétendre.

Une demande de simplification de ces règles a été adressée par l'administration au gouvernement wallon en octobre 2017, mais n'a pas suscité de réaction.

La Cour considère que l'uniformisation des réglementations applicables aux diverses commissions favoriserait l'automatisation des contrôles et la détection des erreurs.

Par courrier du 24 août 2021, la ministre de la Fonction publique a souligné que les constats et recommandations de la Cour des comptes rencontraient ses propres préoccupations en la matière et a annoncé son souhait d'élaborer un dispositif transversal uniformisant les pratiques pour les diverses commissions.







<b>Chapitre 1</b>	
<b>Introduction</b>	<b>11</b>
1.1	Contexte de l'audit 11
1.2	Objet de l'audit 12
1.3	Normes et questions d'audit 12
1.4	Méthode d'audit 13
1.5	Procédure d'audit 13
<b>Chapitre 2</b>	
<b>Périmètre de l'audit</b>	<b>15</b>
2.1	Aperçu général 15
2.2	Répartition de la charge budgétaire par entité du SPW 15
<b>Chapitre 3</b>	
<b>Diversité des régimes applicables aux commissions</b>	<b>17</b>
3.1	Tenue d'un registre des avantages dévolus aux membres des commissions 17
3.2	Bases réglementaires multiples et diversifiées 17
3.3	Circonstances particulières d'application des textes 19
3.4	Initiative de l'administration 20
3.5	Constats et recommandations 21
3.5.1	Constats 21
3.5.2	Recommandations 23
<b>Chapitre 4</b>	
<b>Organisation du contrôle interne des déclarations de créance</b>	<b>27</b>
4.1	Introduction 27
4.2	Acteurs du processus 28
4.2.1	Cellule de contrôle des déclarations de créance 28
4.2.2	Présidents et secrétaires des commissions 29
4.2.3	Correspondants « commissions » des entités concernées du SPW 29
4.2.4	Services de support 29
4.2.5	Ligne hiérarchique 29
4.2.6	Acteurs de la comptabilisation et du paiement des déclarations de créance 30
4.3	Éléments d'information indispensables au contrôle des déclarations de créance 30
4.4	Absence de formalisation du processus de contrôle interne 31
4.5	Absence de règles et de procédures formalisées 32
4.6	Constats et recommandations 33
4.6.1	Répartition non formalisée des tâches et responsabilités 33
4.6.2	Interventions de la ligne hiérarchique 35
4.6.3	Absence de partage formalisé des compétences 36
4.6.4	Absence de contrôle informatisé des déclarations de créance 37
<b>Chapitre 5</b>	
<b>Conclusions</b>	<b>39</b>

## Chapitre 6

Tableau des constats et recommandations	43
---	----

## Annexes

Annexe 1 Montants déboursés par commission en 2018-2019-2020 et nombre de bénéficiaires en 2020 (en euros)	47
--	----

Annexe 2 Réponse de la ministre de la Fonction publique	49
---	----





## Chapitre 1

# Introduction

### 1.1 Contexte de l'audit

À l'issue de l'audit consacré au processus de comptabilisation et de paiement des dépenses de personnel du service public de Wallonie (SPW)<sup>1</sup>, la Cour des comptes avait constaté la mise en œuvre, au sein du département de la gestion du personnel du Secrétariat général, de multiples activités de contrôle favorisant :

- la conformité et la fiabilité des informations ;
- la légalité des opérations ;
- la prévention des fraudes ;
- l'exactitude du calcul des rémunérations, des cotisations sociales et du précompte professionnel.

La Cour en avait conclu à une maîtrise globale du processus de paie au niveau du SPW Secrétariat général.

Cet audit avait cependant permis d'identifier des dépenses salariales particulières, destinées à la rémunération, sous forme de jetons de présence, d'indemnités et de frais de séjour, des membres des commissions participant au fonctionnement des diverses entités du SPW, ainsi qu'au remboursement de leurs frais de déplacement.

Le processus de contrôle et de validation des déclarations de créance émanant des membres de ces commissions n'avait pas été intégré à l'analyse dans le cadre de l'audit précité. Ceci s'expliquait par sa spécificité et par le montant relativement faible de ces déclarations de créance au regard de l'ensemble des rémunérations des agents du SPW.

Tout au plus, la Cour avait-elle constaté que, sur le plan de l'imputation budgétaire, ces dépenses étaient ventilées sous une vingtaine d'articles de base différents, tous affectés du code 12 *Achats de biens non durables et de services*. La Cour avait dès lors recommandé de les imputer, à l'avenir, sous un article de base unique doté du code 11 *Salaires et charges sociales*, les sommes réclamées constituant, au sens de la classification économique, d'« *autres éléments de la rémunération, non barémisés* »<sup>2</sup>.

À l'occasion de l'adoption du budget initial 2020, la Région wallonne a donné suite à cette recommandation en regroupant les dépenses correspondantes sous un article de base unique 11.05 *Paiements des jetons de présence des diverses commissions*, relevant du programme 02 *Gestion du personnel* de la division organique 11 *Personnel et affaires générales*.

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, *Processus de comptabilisation et de paiement des traitements des agents du service public de Wallonie*, rapport au Parlement wallon, Bruxelles, juin 2019, 37 p., [www.courdescomptes.be](http://www.courdescomptes.be).

<sup>2</sup> SPF Stratégie et Appui, *Classification économique*, mars 2017, page 49, [www.bosa.belgium.be](http://www.bosa.belgium.be)

## 1.2 Objet de l'audit

La Cour des comptes évalue à présent la performance, en termes d'efficience et de conformité aux normes, du processus de contrôle interne mis en œuvre par la cellule chargée, au sein de la direction de la gestion pécuniaire du SPW (DGPE), de contrôler et de valider les déclarations de créance des membres des commissions participant au fonctionnement du SPW.

## 1.3 Normes et questions d'audit

S'agissant de l'analyse d'un processus de contrôle interne, le recours au référentiel intégré de contrôle interne Coso<sup>3</sup> s'est imposé, en ce qu'il permet de fonder les observations, constats et recommandations sur des normes éprouvées et internationalement reconnues.

L'audit a ainsi pour objet de répondre aux questions suivantes :

- Le processus mis en œuvre permet-il d'avoir une assurance raisonnable que sont atteints les objectifs :
  - opérationnels (paiement des sommes réclamées),
  - de conformité (versements conformes, pour chaque commission à la réglementation applicable et détection des fraudes éventuelles),
  - et de reporting (élaboration de rapports permettant d'assurer une certaine visibilité de l'activité des commissions et des budgets engagés) ?
- Chacun des acteurs du processus remplit-il, dans sa sphère de compétences, son rôle de façon efficiente et efficace ?
- Le processus fait-il l'objet d'une formalisation et d'un séquençage des activités qui permettent d'identifier les risques et de mettre en œuvre les activités de contrôle appropriées ?
- Chaque activité de contrôle fait-elle l'objet de règles et de procédures formalisées destinées, notamment, à assurer la continuité du service ?
- Les activités de contrôle effectivement mises en place sont-elles conformes aux planifications de la hiérarchie et permettent-elles de maîtriser et de ramener à un niveau acceptable les risques susceptibles d'affecter la régularité du paiement des jetons de présence et des frais réclamés par les membres des commissions ?
- Les collaborateurs responsables du contrôle des déclarations de créance rendent-ils compte régulièrement de leurs activités ?

## 1.4 Méthode d'audit

Dans le cadre du présent audit, l'analyse a été effectuée essentiellement au moyen des méthodes suivantes :

- des entretiens menés auprès des services de l'administration ainsi que des questionnaires destinés à identifier les opérations de contrôle interne, les sources d'informations et les outils utilisés par ces services<sup>4</sup> ;
- une analyse des fichiers de paie afférents aux jetons de présence des membres des commissions pour la période 2018-2020<sup>5</sup> ;
- une analyse des réglementations applicables à chacune de ces commissions pour vérifier le caractère complet et précis des textes sur lesquels s'appuient les services de l'administration ;
- un séquençage des activités du contrôle interne permettant de distinguer les différentes phases de la vérification des déclarations de créance et d'identifier les risques affectant chacune de ces phases ;
- des tests de cheminement des déclarations de créance pour corroborer, sur la base d'un échantillon de dossiers, ce séquençage des activités de contrôle ;
- l'évaluation des ressources informatiques mises en œuvre afin d'assurer la communication, la mise à jour, la vérification et la conservation des données nécessaires à la cellule de contrôle des déclarations de créance pour exercer sa mission.

Lors de l'audit, des données à caractère personnel au sens du règlement général sur la protection des données (RGPD) ont été communiquées aux auditeurs de la Cour des comptes<sup>6</sup>.

Le traitement de ces données a été opéré dans le respect des principes de finalité, de proportionnalité, de confidentialité, de transparence du traitement et de sécurité des données sur avis conforme du DPO (*Data Protection Officer*) de la Cour des comptes.

## 1.5 Procédure d'audit

Le principe de l'audit a été annoncé par lettres du 26 août 2020, adressées à la ministre de la Fonction publique ainsi qu'à la secrétaire générale du SPW.

Les opérations d'audit se sont déroulées entre le 8 septembre 2020 et le 8 janvier 2021.

---

<sup>4</sup> Des réunions ont été organisées avec les collaborateurs chargés du contrôle des déclarations de créance ainsi qu'avec leur hiérarchie, notamment les 8 et 21 septembre 2020, 14 décembre 2020 et 7 janvier 2021. Un questionnaire détaillé, élaboré sur la base des premiers échanges, a été transmis à l'administration en date du 21 septembre 2020. L'administration y a répondu le 8 octobre 2020.

<sup>5</sup> Paies Ulis « ALLOC<sub>3</sub> ».

<sup>6</sup> L'audit n'a cependant pas impliqué le traitement de « données sensibles » au sens de la loi du 30 juillet 2018 relative au traitement des données à caractère personnel et de l'article 9.1 du Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données.

L'avant-projet de rapport a été adressé le 17 mars 2021 au SPW Secrétariat général, lequel a répondu par courrier du 6 avril 2021.

Il a été tenu compte des observations et commentaires de l'administration dans le projet de rapport adressé le 7 juillet 2021 à la ministre de la Fonction publique.

Celle-ci a répondu par courrier du 24 août 2021<sup>7</sup>, dont il a également été tenu compte dans le cadre du présent rapport.

---

<sup>7</sup> Voir l'annexe 2 Réponse de la ministre de la Fonction publique.



## Chapitre 2

# Périmètre de l'audit

### 2.1 Aperçu général

L'audit porte sur le contrôle interne des dépenses afférentes aux 30 commissions ayant participé aux activités du SPW au cours des exercices 2018 à 2020. Le total de ces dépenses au cours des trois exercices atteint 1.350.964 euros.

Compte tenu de la reprise de certaines commissions par des instances extérieures au SPW, tels que le Conseil économique et social de Wallonie ou l'Agence pour une vie de qualité (Aviq), les sommes déboursées ont évolué à la baisse à chaque exercice, passant de 496.402 euros en 2018 à 400.202 euros en 2020, tout comme le nombre de bénéficiaires, passant de 444 en 2018 à 324 en 2020.

Pour 2020, l'administration attribue également la baisse des dépenses, d'une part, à la réduction du nombre des séances des commissions en raison de la crise liée à la covid-19 et, d'autre part, à la limitation réglementaire du nombre de réunions de l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires en Région wallonne (ACNAW)<sup>8</sup>.

### 2.2 Répartition de la charge budgétaire par entité du SPW

Le tableau 1 ci-après reprend la répartition de la charge budgétaire liée au fonctionnement des commissions, par entité du SPW<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Sur cette question, voir le point 4.6.2 *Interventions de la ligne hiérarchique*.

<sup>9</sup> Voir, pour des données plus précises, l'annexe 1 *Montants déboursés par commission en 2018-2019-2020 et nombre de bénéficiaires en 2020 (en euros)*.

**Tableau 1** – Répartition des montants déboursés par entité du SPW au cours de la période 2018-2020 (en euros)

Entités SPW	2018	2019	2020
SPW TLPE <sup>10</sup>	179.035,26	144.460,04	198.234,38
SPW MI <sup>11</sup>	192.528,76	188.960,69	132.961,42
SPW ARNE <sup>12</sup>	41.221,01	38.385,01	40.158,77
SPW EER <sup>13</sup>	36.935,40	31.174,80	14.997,80
SPW SG <sup>14</sup>	37.806,15	41.831,02	9.284,96
SPW IAS <sup>15</sup>	8.875,81	9.548,04	4.565,03
<b>Total</b>	<b>496.402,39</b>	<b>454.359,60</b>	<b>400.202,36</b>

Source : Données tirées des fichiers de paie « Alloc 3 » générés par le logiciel Ulis

Deux entités du SPW absorbent une part prépondérante de la charge budgétaire globale : en 2020, les trois commissions dépendant du SPW TLPE et les quatre commissions dépendant du SPW MI représentaient respectivement 49,5 % (198.234,38 euros) et 33 % (132.961,42 euros) de la dépense globale.

Les dépenses afférentes aux commissions du SPW TLPE ont augmenté de 37,2 % entre 2019 et 2020, passant de 144.460 euros à 198.234 euros, alors que les dépenses liées aux commissions des autres entités du SPW, à l'exception du SPW ARNE, connaissaient une baisse relative entre ces deux exercices.

<sup>10</sup> SPW Territoire, Logement, Patrimoine et Énergie.

<sup>11</sup> SPW Mobilité et Infrastructures.

<sup>12</sup> SPW Agriculture, Ressources naturelles et Environnement.

<sup>13</sup> SPW Économie, Emploi, Recherche.

<sup>14</sup> SPW Secrétariat général.

<sup>15</sup> SPW Intérieur et Action sociale.

## Chapitre 3

# Diversité des régimes applicables aux commissions

### 3.1 Tenue d'un registre des avantages dévolus aux membres des commissions

Le processus de contrôle interne des déclarations de créance des membres des commissions participant au fonctionnement du SPW implique, en premier lieu, l'établissement d'un registre des réglementations applicables aux diverses commissions sous contrôle et, partant, des divers avantages pouvant être octroyés aux membres de chacune d'entre elles selon leur qualité (président, vice-président, etc.).

Ce registre constitue la clef de voûte du système de contrôle interne : toute erreur entachant les normes auxquelles les collaborateurs se réfèrent lors de la validation d'une déclaration de créance a un impact direct sur la conformité aux normes en vigueur des montants versés aux déclarants.

Pour être utile, un tel registre doit être tenu à jour, ce qui suppose une veille réglementaire dans des domaines aussi divers que la santé publique, l'environnement, l'urbanisme, le logement, etc.

### 3.2 Bases réglementaires multiples et diversifiées

Interrogée au sujet des normes légales et réglementaires définissant les avantages auxquels les membres des commissions sont en droit de prétendre, la cellule de contrôle des déclarations de créance a communiqué à la Cour, en début d'audit, un tableur reprenant effectivement, pour chaque commission, la liste des dispositions applicables et précisant, par colonne, les avantages prévus par ces dispositions (frais de parcours, frais de séjour, jetons de présence, etc.) ainsi que leurs modalités d'attribution.

- Les textes réglant le fonctionnement des diverses commissions dépendant du SPW ainsi que les avantages octroyés à leurs membres sont particulièrement diversifiés, et ce malgré l'adoption du décret du 6 novembre 2008 portant rationalisation de la fonction

consultative<sup>16</sup>, modifié à plusieurs reprises et notamment par le décret du 16 février 2017. Ainsi, l'on peut relever notamment que certaines commissions, transférées du fédéral à l'occasion des réformes institutionnelles, restent formellement soumises à des normes fédérales<sup>17</sup> dont certaines ont, à ce jour, été modifiées ou abrogées et remplacées par de nouvelles dispositions.

- Les jetons de présence, lorsque leur octroi est prévu, sont d'un montant très variable, même entre les membres d'une même commission, selon leur qualité (président, vice-président, etc.).
- Certaines réglementations prévoient l'indexation des jetons, d'autres non.
- Lorsqu'elle est prévue, l'indexation n'obéit pas toujours aux mêmes règles<sup>18</sup>.
- Certaines réglementations prévoient l'octroi simultané d'un jeton de présence et d'une rémunération horaire.
- Pour d'autres commissions, au montant du jeton de présence par séance s'ajoute une indemnité complémentaire octroyée non pas par séance mais sur une base mensuelle au profit des président et vice-président de la commission.
- Pour certaines commissions, les frais de parcours sont remboursés, pour d'autres non.
- Certaines réglementations prévoient le remboursement des kilomètres parcourus au taux de l'indemnité kilométrique appliqué au SPW tandis que d'autres commissions prévoient l'application du tarif SNCB au prorata des kilomètres parcourus.
- Dans le même ordre d'idée, certaines réglementations prévoient le remboursement des frais de séjour, d'autres pas.

---

<sup>16</sup> Les travaux parlementaires (Parlement wallon, 25 juin 2008, CRAC n° 15 [2007-2008], *Compte rendu analytique de la commission des Affaires générales, de la Simplification administrative, des Fonds européens, du Règlement et de la Comptabilité*, p. 3, [www.parlement-wallonie.be](http://www.parlement-wallonie.be)) définissent l'objet du décret dans les termes suivants : « *Le projet ambitieux explicitement "le raccourcissement des délais de décision, notamment par une réforme de la fonction consultative. Cette réforme doit conduire à pouvoir bénéficier plus rapidement d'avis éclairés. Le nombre d'avis requis, ainsi que le nombre d'organes d'avis seront réduits. Les organes d'avis seront composés de la manière la plus efficace possible". Dès 2006, les axes de cette réforme de grande envergure étaient présentés, soulignant que la rationalisation porterait notamment sur : la simplification administrative ; la pertinence des commissions ; leur regroupement éventuel ; et l'assiduité des membres .* »

<sup>17</sup> Trois exemples :

- l'arrêté royal du 27 janvier 1992 relatif aux jetons de présence et indemnités alloués aux membres de divers organes et commissions dans le domaine des indépendants et des petites et moyennes entreprises, tel que modifié par l'arrêté royal du 18 janvier 2010 est applicable aux membres des jurys centraux. Or, cet arrêté se réfère encore, en son article 7, à l'arrêté royal du 24 décembre 1964 fixant les indemnités pour frais de séjour des membres du personnel des services publics fédéraux alors que ce dernier a été abrogé et remplacé par l'arrêté royal du 13 juillet 2017 fixant les allocations et indemnités des membres du personnel de la fonction publique fédérale ;
- le code wallon de l'eau, partie réglementaire, se réfère encore aux arrêtés royaux des 24 décembre 1963 et 18 janvier 1965 applicables en matière de frais de parcours et qui ont été modifiés depuis lors à de nombreuses reprises.
- les recours en matière d'échec à l'examen pratique du permis de conduire sont toujours organisés par l'arrêté royal du 23 mars 1998 relatif au permis de conduire, modifié par l'arrêté du gouvernement wallon du 24 mai 2018, article 47 et par l'arrêté du secrétaire d'État fédéral à la mobilité du 1<sup>er</sup> octobre 2009 fixant la rémunération des membres de la Commission de recours.

<sup>18</sup> Ainsi, le montant du jeton de présence peut être rattaché à l'indice des prix à la consommation de septembre 2003 et indexé le 1<sup>er</sup> janvier de chaque année sur la base de l'indice des prix à la consommation du mois de septembre de l'année X-1. Dans d'autres cas, le jeton de présence est indexé en fonction de l'évolution de l'indice-santé. Dans d'autres cas encore, le montant est lié aux fluctuations de l'indice des prix à la consommation, conformément aux règles prescrites par la loi du 1<sup>er</sup> mars 1977 organisant un régime de liaison à l'indice des prix à la consommation du Royaume de certaines dépenses du secteur public, et sont rattachés à l'indice-pivot 138,01 du 1<sup>er</sup> janvier 1990.

Il est également à relever que la désignation des membres de certaines commissions a fait l'objet de nombreuses modifications successives. Il en va de même pour leur règlement d'ordre intérieur<sup>19</sup>.

### 3.3 Circonstances particulières d'application des textes

Par ailleurs, au-delà de cette diversité entre des normes de référence, certaines circonstances de fait, non expressément prévues par les textes, peuvent se présenter, qui imposent aux agents chargés de contrôler les déclarations de créance de prendre la décision qu'ils estiment la plus adéquate possible, le cas échéant, en faisant appel à l'expertise d'un service de support, tel que, pour l'interprétation des textes, la direction de la fonction publique du SPW Secrétariat général.

De fait, les services de cette direction ont été consultés sur :

- le remboursement, par le SPW, des frais de déplacement (y compris les péages autoroutiers) depuis l'étranger (Londres ou Paris) et sur la nature des pièces justificatives à fournir, cette question intervenant en cas de changement de domicile de l'intéressé vers l'étranger après sa désignation comme membre de la commission : la direction de la gestion pécuniaire a justement relevé qu'aux termes des articles 520 et 521 du code de la fonction publique wallonne, « *tout déplacement est subordonné à une autorisation préalable du chef de service* » et que « *chaque déplacement pour les besoins du service doit se faire à l'aide du moyen de transport le plus adéquat en fonction du coût du transport et de la durée des déplacements. Il ne peut être dérogé à ce principe que si l'intérêt du service l'exige* » ;
- l'application de l'article 535<sup>20</sup> du code de la fonction publique wallonne relatif aux indemnités pour frais de parcours pour les personnes étrangères à l'administration qui participent à des chambres de recours, des commissions ou des jurys : la direction de la fonction publique a considéré que les règles portées par cet article doivent être interprétées comme des règles supplétives qui ne s'appliquent qu'en l'absence de toute autre disposition réglementaire particulière déterminant les modalités de remboursement

---

19 Ainsi, par exemple, la commission d'avis sur les recours instituée par l'article D.I.6 du code wallon de développement territorial (initialement par le code wallon du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine – CWATUP) a vu l'arrêté de désignation de ses membres du 26 octobre 2017 modifié successivement par les arrêtés des 20 décembre 2018, 22 août 2019, 3 octobre 2019 et 24 octobre 2019. Le montant des jetons de présence attribué aux membres de la commission a même été modifié « *à titre temporaire* » par l'arrêté du gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 28 du 30 avril 2020 modifiant, à titre temporaire, l'article R.I.6-5 du code du développement territorial et l'article 23 du règlement d'ordre intérieur de la commission d'avis sur les recours en ce qui concerne le montant des jetons de présence des membres et du représentant du gouvernement wallon siégeant à la commission d'avis sur les recours.

20 « Art. 535. Les dispositions des articles 530, 531 et 532 ne sont pas d'application pour :

1° les personnes étrangères à l'administration faisant partie de chambres de recours, de commissions ou de jurys lorsqu'elles se rendent au siège de la chambre de recours, de la commission ou du jury dont elles font partie ;

2° les bénéficiaires qui ne disposent pas d'un moyen de transport appartenant à l'administration ou d'une autorisation d'utiliser leur véhicule motorisé personnel, telle que visée à l'article 530, et qui utilisent leur véhicule personnel pour les déplacements de service occasionnels ;

3° (... – AGW du 15 février 2007, art. 98, 1°).

Dans ces cas, les intéressés bénéficient d'une indemnité, égale au montant qui aurait été déboursé par la Région en cas d'utilisation des moyens de transport en commun (telle que définie – AGW du 15 février 2007, art. 98, 2°) par les articles 523 à 527, prise en charge par (la Région – AGW du 27 mars 2009, art. 204) ou l'organisme d'intérêt public qui emploie l'agent ou pour qui la chambre de recours, la commission ou le jury doit siéger. »

- des frais de parcours exposés par les personnes étrangères à l'administration lors de leur participation à une chambre de recours, commission ou jury ;
- l'interprétation de l'article 2, § 1<sup>er</sup>, 16<sup>o</sup>, du décret du 6 novembre 2008 portant rationalisation de la fonction consultative, lequel prévoit que les membres des organismes consultatifs visés par le décret « *bénéficient en matière de frais de déplacement des indemnités prévues pour les agents des services du Gouvernement en vertu du Code de la Fonction publique* » : la direction de la fonction publique a interprété cette disposition comme donnant droit non seulement aux frais de parcours mais également aux frais de séjour et ce, sur la base de l'interprétation de l'article 539 du code de la fonction publique wallonne<sup>21</sup> ;
  - l'assimilation de la participation à une réunion par téléconférence à la présence effective en réunion, permettant dès lors le paiement d'un jeton de présence : la direction de la fonction publique a estimé que les dispositions visant la « présence » à une réunion ont pour but de rémunérer la participation du membre à cette réunion et que ces dispositions ne pouvaient pas encore envisager la tenue de réunions sans la présence physique de ses membres, eu égard à l'état de la technologie au moment de leur adoption ;
  - la subordination de l'octroi de l'indemnité complémentaire au président et vice-président du comité de contrôle de l'eau en vertu de l'article R34 du code wallon de l'eau à la présence des intéressés à au moins une séance du comité : la direction de la fonction publique a estimé que « *le texte ne conditionne pas l'octroi de l'indemnité complémentaire mensuelle à la tenue ou à la participation à une séance du comité. Il n'est en effet pas ici question de "participants" ou de "séance". En ce sens, l'indemnité s'apparente en réalité à une allocation de fonction mensuelle à laquelle le président et le vice-président ont droit sans condition* ». L'octroi du jeton de présence est quant à lui subordonné à la présence effective à une séance du comité ;
  - la rémunération de prestations à domicile dans le cas de l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires en Région wallonne.

### 3.4 Initiative de l'administration

Devant ces questions et incertitudes, la secrétaire générale du SPW a adressé au ministre-président du gouvernement wallon, en date du 31 octobre 2017, un courrier relatant les difficultés rencontrées dans le cadre de la gestion des déclarations de créance des membres des commissions, eu égard à la diversité des textes de référence, et proposant des pistes d'uniformisation :

- « *Appliquer un système unique d'intervention dans les frais de parcours et de séjour (avec le risque que les dépenses soient revues à la hausse puisque certaines commissions ne bénéficient pas des frais de séjour). Par contre, imposer un montant unique de jeton de présence ne serait pas envisageable, si l'aspect "compétences" est également à prendre en considération dans l'évaluation des montants à allouer aux membres. Cet aspect est en effet difficilement quantifiable et reste sujet à interprétation.*
- *Supprimer les frais de séjour dès qu'un jeton est payé.*
- *Choisir d'indexer ou non les jetons de présence de toutes les commissions, sachant que le choix d'indexer l'entièreté des jetons entraînera une augmentation des dépenses.*

---

<sup>21</sup> « Art. 539. Les bénéficiaires astreints à se déplacer dans l'exercice de leurs fonctions ont droit au remboursement de leurs frais de séjour. Il leur est alloué de ce chef une indemnité forfaitaire journalière. »

- *Imposer un périmètre entre domicile et lieu de la réunion au-delà duquel les kilomètres ne sont plus remboursés. Ceci limiterait les coûts dans les frais de déplacements.*
- *Refus de remboursement des heures prestées à domicile.*
- *Actualiser la réglementation qui organise le fonctionnement des commissions au niveau wallon. En effet, certaines commissions viennent du Fédéral suite au transfert de matières et aucune adaptation n'a été prévue à ce jour. Une harmonisation serait plus que bienvenue. »*

Cette volonté de simplification va dans le sens de l'objectif opérationnel transversal 2.4 du contrat d'administration 2016-2020 du SPW, à savoir « *simplifier et harmoniser les textes législatifs et réglementaires de manière coordonnée* ».

Pour la Cour, ce courrier de l'administration du 31 octobre 2017 reste d'actualité vu la complexité et la fluctuation des régimes octroyant des avantages aux membres des commissions.

### 3.5 Constats et recommandations

#### 3.5.1 Constats

La Cour constate que deux agents sont chargés du contrôle des déclarations de créance au sein de la direction de la gestion pécuniaire. Leurs entretiens de planification, préalables à leur évaluation, révèlent néanmoins qu'ils ne sont pas affectés à temps plein à ce contrôle, puisqu'ils gèrent également les incorporations<sup>22</sup> de l'ensemble des agents du SPW.

Malgré cette multiplicité des tâches, ces deux agents gèrent les déclarations de créance dès leur réception, ceci afin d'éviter tout retard dans le processus de liquidation. De même, les rares plaintes transmises à la cellule de contrôle sont traitées avec diligence.

Par ailleurs, la procédure a, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020, été simplifiée à plusieurs égards, afin de faciliter l'intervention de la cellule de contrôle :

- La paie des déclarations de créance des membres des commissions est réalisée deux fois par mois en s'ajustant sur le calendrier de paie des traitements et indemnités.
- Les échanges de courriers avec les correspondants des commissions dans le cadre de la procédure de paie, qui engendraient une perte de temps, ont été supprimés.

Bien que ces agents atteignent les objectifs opérationnels de gestion et de paiement des déclarations de créance qui leur sont assignés, il paraît difficile d'exiger de leur part qu'ils assument aussi la mise à jour permanente et exhaustive du registre des réglementations applicables aux nombreuses commissions concernées par les déclarations de créance ainsi que l'actualisation permanente de la liste des membres de chacune d'entre elles.

---

<sup>22</sup> Il s'agit d'un concept propre au logiciel Ulis qui identifie le lieu de travail effectif de l'agent et son ETP, ceux-ci pouvant changer fréquemment, ce qui emporte des conséquences sur la situation administrative et pécuniaire de l'agent, notamment en termes de gestion des absences et prestations.

De fait, le tableur communiqué en début d'audit et tenant lieu de registre des dispositions applicables comporte des références à des réglementations devenues obsolètes, notamment :

- pour la commission d'avis sur les recours, la référence à l'article 120<sup>23</sup> du code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP) alors que cette disposition a été remplacée, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017, par l'article D.I.6<sup>24</sup> du code wallon de développement territorial ;
- pour ce qui concerne le comité du contrôle de l'eau, la référence à l'arrêté du gouvernement wallon du 17 novembre 2005 – lequel vise la commission consultative de l'eau et non le comité de contrôle de l'eau – sans mentionner explicitement le code de l'eau adopté par la Région wallonne dont les articles R33 et R34 sont applicables en l'espèce.

De plus, si l'article R34 du code wallon de l'eau précise que « *tous les participants aux réunions du Comité ont droit au remboursement de leurs frais de déplacement selon les modalités prévues par les arrêtés royaux du 24 décembre 1963 et du 18 janvier 1965* », la Cour des comptes relève néanmoins que le premier des arrêtés royaux visés par cette disposition n'est pas celui du 24 décembre 1963 mais celui du 24 décembre 1964 fixant les indemnités pour frais de séjour des membres du personnel des services publics fédéraux, lequel a d'ailleurs été abrogé par l'article 117 de l'arrêté royal du 13 juillet 2017 fixant les allocations et indemnités des membres du personnel de la fonction publique fédérale. Dès lors, la référence à cet arrêté n'est plus valable et la question se pose de savoir s'il convient d'appliquer la nouvelle réglementation fédérale, à savoir les articles 80 et suivants de l'arrêté royal précité du 13 juillet 2017.

Si les courriers et notes internes au SPW rédigés par les agents traitant les déclarations de créance attestent de leur connaissance approfondie des normes actuellement en vigueur, il n'a cependant pas été procédé à une mise à jour formelle du registre Excel. Sur ce point, les réponses apportées aux questionnaires d'audit indiquent que la mise à jour du registre et de la liste des membres des commissions n'est pas systématique mais est réalisée de façon épisodique, en fonction des disponibilités des membres de la cellule de contrôle des déclarations de créance.

Ces différents constats sont confirmés par la réponse du 6 avril 2021 de l'administration qui indique :

*« Lors des entretiens avec la Cour, il a bien été précisé que le tableau Excel sert davantage d'aide-mémoire pour les personnes de contact et pour les montants à payer. S'il est vrai que les réglementations ne sont pas systématiquement mises à jour dans ce tableau, la cellule de contrôle a bien en sa possession l'ensemble des réglementations sous forme de scans ou papiers classés par entité. Ces documents sont obtenus lorsque la cellule en question les demande. Il n'arrive que rarement qu'un contact "commission" les envoie spontanément. La cellule de contrôle des déclarations de créance des commissions reconnaît ne pas avoir le*

<sup>23</sup> « Alinéa 2 - Il est créé auprès du Gouvernement une commission d'avis qui a son siège à Namur et dont le président et les membres sont nommés par le Gouvernement. Le président représente le Gouvernement. »

<sup>24</sup> « Art. D.I.6. § 1<sup>er</sup>. La commission d'avis sur les recours, ci-après "la commission d'avis", siège à Namur et remet un avis au Gouvernement sur les recours introduits contre les décisions relatives aux demandes de permis et de certificats d'urbanisme n° 2 prises par le collège communal ou le fonctionnaire délégué. »



*temps de vérifier systématiquement la véracité des documents réceptionnés, se basant sur le principe de confiance et de compétence, les entités étant plus à même d'avaliser et de mettre à jour les réglementations pour les matières qui leur sont propres. »*

Par ailleurs, la Cour constate que le courrier précité du 31 octobre 2017, visant à l'uniformisation des réglementations applicables en matière de déclarations de créance, n'a pas reçu de réponse et que les autorités compétentes n'ont pas pris d'initiative pour y donner suite.

### **3.5.2 Recommandations**

Sur la base de ces constats, la Cour recommande une séparation des tâches de contrôle des déclarations de créance des tâches de mise à jour du registre réglementaire ainsi que de la liste des membres de chaque commission. Les correspondants de chaque entité du SPW, qui jouent le rôle d'intermédiaires entre chaque commission et la direction de la gestion pécuniaire<sup>25</sup>, paraissent, pour peu que leur action soit correctement encadrée par la ligne hiérarchique, les mieux à même d'assurer, chacun dans son domaine d'activités et en concertation avec les président et secrétaire de chaque commission, l'actualisation des données indispensable à la gestion des déclarations de créance.

À titre d'exemple, la Cour relève que, selon l'arrêté du gouvernement wallon du 20 novembre 2003 exécutant l'article 30 de la loi du 12 juillet 1973 relative à la conservation de la nature et fixant la procédure de nomination du président et des membres des commissions de conservation des sites Natura 2000, les membres de ces commissions sont désignés selon une procédure organisée à l'intervention de la division Nature et Forêts du SPW ARNE. Les agents de cette division sont donc les mieux à même de connaître en temps réel la composition de chacune de ces commissions.

La réponse du SPW Secrétariat général souligne, à ce sujet, la proactivité des membres de la cellule de contrôle des déclarations de créance dans les termes suivants : « *Ce type de recommandation a déjà été instauré par la cellule de contrôle en demandant par courriel aux différents contacts commissions de lui retourner la mise à jour des réglementations et des désignations de membres à plusieurs reprises. Ces demandes sont suivies par la plupart des contacts. Certains restent à contrario moyennement réceptifs. Le SPW est tout à fait d'accord avec la Cour sur le principe de séparation des tâches et réitérera la demande en conscientisant une nouvelle fois les différentes entités. »*

Par ailleurs, le SPW Secrétariat général s'est engagé « à réaliser une meilleure répartition des tâches au sein de cette cellule », ajoutant que « des démarches sont en cours puisque la matière des commissions reste gérée par la direction de la gestion pécuniaire et la matière des incorporations dépend à présent de la direction de l'administration du personnel. Même si ce sont toujours les mêmes agents qui gèrent les deux matières, un agent a été recruté dernièrement à la direction de la gestion pécuniaire pour reprendre la gestion des commissions ».

---

<sup>25</sup> Voir le point 4.2.3 Correspondants « commissions » des entités concernées du SPW.

En outre, la Cour recommande la simplification des avantages dus aux membres des différentes commissions. Que l'actualisation des réglementations incombe aux correspondants des diverses entités du SPW, comme recommandé ci-dessus, ou aux membres de la cellule de contrôle des déclarations de créance, cette tâche serait grandement facilitée par une telle simplification par ailleurs réclamée par l'administration elle-même. S'il peut être admis que le montant des jetons de présence ou des prestations horaires puisse varier en fonction du degré d'expertise exigé des membres des différentes commissions, ces jetons de présence pourraient utilement être définis en quelques catégories génériques liées au niveau d'expertise requis lors de la désignation<sup>26</sup>.

Par ailleurs, les frais de parcours et de séjour n'étant pas liés à la qualité ou au degré d'expertise des membres des commissions, mais aux frais réellement exposés par les intéressés, la Cour des comptes estime que ces frais doivent être uniformisés, de préférence en les alignant sur ceux qui sont dus aux agents du SPW en vertu du code de la fonction publique wallonne.

De même, les règles d'indexation des montants perçus pourraient être uniformisées, notamment en liant ces montants aux fluctuations de l'indice des prix à la consommation, conformément aux règles prescrites par la loi du 1<sup>er</sup> mars 1977 organisant un régime de liaison à l'indice des prix à la consommation du Royaume de certaines dépenses du secteur public, et rattachés à l'indice-pivot 138,01 du 1<sup>er</sup> janvier 1990, système largement appliqué dans la fonction publique des entités fédérale et fédérées.

Dans sa réponse du 6 avril 2021, la secrétaire générale du SPW, confirmant l'absence de réaction du gouvernement wallon au courrier du 31 octobre 2017, a annoncé vouloir réitérer cette demande de simplification et d'uniformisation. Elle souligne toutefois « *qu'une telle simplification, concomitamment sur une catégorisation des montants des jetons de présence, une uniformisation des frais de parcours et séjour et des règles d'indexation, entraînera inexorablement une augmentation des dépenses prévues pour la gestion des commissions* ». L'administration n'avance cependant aucune étude ou élément chiffré de nature à étayer cette affirmation.

La Cour relève, à cet égard, que si la lettre précitée adressée au gouvernement wallon le 31 octobre 2017 souligne bien un risque d'augmentation des dépenses, notamment en cas d'application d'un système unique d'intervention dans les frais de parcours et de séjour (dans la mesure où certaines commissions ne bénéficient pas de ces frais de séjour) ou en cas d'indexation de l'ensemble des jetons de présence de toutes les commissions (dans la mesure où cette indexation n'est actuellement pas prévue pour certaines d'entre elles), le montant de ces augmentations n'y est pas estimé.

---

<sup>26</sup> Par exemple, le montant des prestations horaires des membres du Haut conseil stratégique a été fixé et justifié en tenant compte des « *standards de ce type de prestations pour cette catégorie d'experts* ».

D'autres pistes d'uniformisation, évoquées dans le même courrier, laissent entrevoir par ailleurs des possibilités de diminution des dépenses, notamment :

- par la suppression des frais de séjour dès qu'un jeton de présence est payé à l'intéressé ;
- par la fixation d'un périmètre entre le domicile et le lieu de la réunion au-delà duquel les kilomètres ne sont plus remboursés<sup>27</sup> ;
- par le refus de remboursement des heures prestées à domicile.

La Cour a d'ailleurs relevé<sup>28</sup> que les jetons de présence des membres de l'ACNAW ont été récemment revus à la baisse par l'arrêté du gouvernement wallon du 23 mai 2019, entraînant une diminution des sommes versées aux membres de cette commission de plus de 57 %, celles-ci passant de 73.846,94 euros en 2019 à 31.201,01 euros en 2020.

---

<sup>27</sup> Sont notamment visés les frais de déplacement de membres de commissions habitant à l'étranger. Voir le point 3.3 *Circonstances particulières d'application des textes*.

<sup>28</sup> Voir le point 4.6.2 *Interventions de la ligne hiérarchique*.



## Chapitre 4

# Organisation du contrôle interne des déclarations de créance

### 4.1 Introduction

Un système de contrôle interne performant permet de limiter les risques de défaillance et d'optimiser l'efficacité des opérations.

Le référentiel intégré de contrôle interne du Coso<sup>29</sup> permet d'évaluer les activités de contrôle mises en œuvre, notamment en tenant compte de :

- la nécessité de s'adapter en permanence à un environnement interne et externe en mutation<sup>30</sup> ;
- la nécessité de compétences adéquates<sup>31</sup> et du devoir de rendre compte de la réalisation des objectifs ;
- l'utilisation des systèmes informatiques favorisant la performance, la sécurité et la continuité des opérations<sup>32</sup> ;
- la responsabilisation du personnel à tous les niveaux<sup>33</sup> ;
- la prévention et la détection de la fraude.

L'objectif opérationnel à la base du processus faisant l'objet du présent audit est identifié dans le cadre de l'entretien de planification de la responsable de la cellule en charge des commissions dans les termes génériques suivants : « *Payer les jetons de présence et frais de déplacement aux membres de commissions organisées au sein du SPW* ».

Quoiqu'il ne soit pas exprimé comme tel dans ce document, l'objectif de conformité aux normes en vigueur des paiements effectués est sous-jacent à cet objectif opérationnel et s'impose aux membres de cette cellule, lesquels ont pour tâche essentielle, avant de liquider les sommes à payer aux déclarants, de contrôler la régularité des déclarations de créance.

---

<sup>29</sup> *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission.*

<sup>30</sup> Par exemple, les nombreux changements réglementaires affectant les normes organisant les différentes commissions.

<sup>31</sup> Par exemple, l'existence d'un service de support ayant compétence pour régler les problèmes d'interprétation des normes de référence.

<sup>32</sup> La question se pose de la mesure dans laquelle il est recouru aux ressources informatiques afin d'automatiser le contrôle des déclarations de créance.

<sup>33</sup> C'est-à-dire la mesure dans laquelle les correspondants servant d'intermédiaires entre les commissions et la direction de la gestion pécuniaire sont impliqués dans le processus de contrôle.

Un autre objectif, secondaire, pourrait être défini dans ce contexte particulier : l'obligation de rendre compte des activités des commissions, notamment quant aux budgets engagés et au nombre de séances tenues. Un tel rapportage – qui peut être organisé de façon récurrente ou intervenir d'initiative, lorsqu'une difficulté particulière survient – favoriserait la maîtrise des dépenses, notamment en permettant d'identifier d'éventuelles anomalies ou difficultés d'application des textes de référence<sup>34</sup>.

C'est au regard des objectifs opérationnels, de conformité et de rapportage ainsi définis que les activités de contrôle des déclarations de créance ont été examinées.

Afin d'atteindre ces objectifs, l'administration doit avoir préalablement :

- distingué les séquences d'activités successives permettant d'assurer le paiement des jetons de présence et des frais divers aux membres des commissions ainsi que la conformité de ces paiements aux normes en vigueur, compte tenu d'évènements et d'informations affectant le déroulement des opérations ;
- vérifié en particulier que les informations obtenues sont exactes, pertinentes, exhaustives, actualisées et reposent sur des pièces justificatives ;
- identifié les risques pouvant affecter chaque étape de la procédure et évalué l'impact de ces risques sur les objectifs à atteindre ;
- sélectionné et développé des activités de contrôle visant à maîtriser et à ramener à un niveau acceptable les risques susceptibles d'affecter la réalisation des objectifs ;
- déployé ces activités de contrôle par le biais de règles qui précisent les objectifs intermédiaires, et de procédures qui permettent aux collaborateurs de mettre en œuvre ces règles.

L'articulation de ces différentes actions préalables constitue le processus de contrôle interne faisant l'objet du présent audit.

## 4.2 Acteurs du processus

### 4.2.1 Cellule de contrôle des déclarations de créance

Les deux collaborateurs composant la cellule de contrôle des déclarations de créance constituent la première ligne de défense<sup>35</sup> en matière de mise en œuvre du contrôle interne. Ils sont responsables de la réalisation de l'objectif opérationnel final, à savoir la validation des déclarations de créance et la liquidation des sommes dues aux membres des commissions.

D'autres acteurs interviennent cependant en amont de cette procédure de contrôle des déclarations de créance.

<sup>34</sup> Par exemple, la modification de l'arrêté du gouvernement wallon du 12 mai 2005 relatif à l'ACNAW, ayant pour but de limiter le nombre annuel de séances tenues par cette autorité et d'en limiter ainsi l'impact budgétaire, est intervenue à la suite de la constatation, par l'administration, d'incohérences affectant le calcul des jetons de présence. Voir à ce sujet le chapitre 4 du présent rapport, [point 4.6.2 Interventions de la ligne hiérarchique](#).

<sup>35</sup> Voir le référentiel de contrôle interne du Coso, chapitre 5, page 92.

La cellule ne peut en effet effectuer son contrôle que pour autant que certaines informations<sup>36</sup> lui aient été communiquées par les président et secrétaire de chaque commission, agissant par l'intermédiaire d'un correspondant désigné au sein de l'entité concernée du SPW.

#### **4.2.2 Présidents et secrétaires des commissions**

Les président et secrétaire d'une commission doivent rassembler les déclarations de créance des membres de la commission mais également attester, par un document ad hoc et sous leur signature, des lieu, date, heures de début et de fin de chaque séance ainsi que de la liste des personnes présentes à chaque réunion.

#### **4.2.3 Correspondants « commissions » des entités concernées du SPW**

Chaque commission participant aux activités de l'une ou l'autre entité du SPW, son président et son secrétaire correspondent avec la direction de la gestion pécuniaire du SPW Secrétariat général par l'intermédiaire d'un correspondant « commissions » désigné à cette fin parmi le personnel de l'entité concernée.

Ces correspondants sont en principe responsables, chacun pour ce qui le concerne, d'un premier contrôle de la complétude et de l'exactitude des documents transmis à la cellule de contrôle des déclarations de créance.

Un tel contrôle préalable peut être valablement opéré uniquement pour peu que le correspondant désigné ait une connaissance suffisante de la réglementation organisant le fonctionnement de la commission et déterminant les avantages dont les membres de cette commission peuvent se prévaloir.

#### **4.2.4 Services de support**

Les autorités hiérarchiques doivent également être réceptives aux demandes ou avertissements émanant des collaborateurs de la cellule de contrôle des déclarations de créance quant aux difficultés rencontrées dans le cadre de leur mission, et assurer l'intervention, le cas échéant, d'un service de support.

Il en va ainsi notamment de la direction de la fonction publique dépendant du département du support de la fonction publique régionale du SPW Secrétariat général, laquelle dispose de la compétence juridique nécessaire à l'interprétation des normes de référence.

#### **4.2.5 Ligne hiérarchique**

Il appartient à la ligne hiérarchique, d'organiser, de répartir et de coordonner les activités de contrôle entre ces différents acteurs de manière efficiente, de définir les objectifs intermédiaires liés à chacune de ces activités, d'adresser à chaque collaborateur, en fonction de ses compétences et de sa place dans le processus, des instructions précises et de le responsabiliser en lui imposant de rendre compte de ses activités.

---

<sup>36</sup> Voir, ci-après, le point 4.3 *Éléments d'information indispensables au contrôle des déclarations de créance.*

#### 4.2.6 Acteurs de la comptabilisation et du paiement des déclarations de créance

D'autres acteurs interviennent encore en aval de la validation des déclarations de créance et de la liquidation, par la cellule de contrôle, des sommes dues aux déclarants.

La secrétaire générale du SPW assure ainsi le rôle d'ordonnatrice déléguée pour le paiement des déclarations de créance, les fonctions de comptable et de trésorier de la Région wallonne étant assumées par des agents du SPW Budget, Logistique et Technologies de l'information et de la communication (SPW BLTIC).

Le service général d'informatique de l'Université de Liège (Segi) assure de son côté un rôle proche de celui d'un secrétariat social. Il gère, pour le compte du SPW, les données afférentes aux membres des commissions et produit les états de traitements reprenant le calcul de la paie<sup>37</sup> et justifiant ainsi les montants à verser non seulement aux membres des commissions, mais également aux tiers institutionnels (administration fiscale ou ONSS).

Enfin, l'organisme bancaire intervient pour assurer la bonne fin des paiements exécutés par le trésorier.

Cette partie du processus présentant les mêmes conditions de sécurité, notamment informatique, que les autres types de paie a été validée par la Cour des comptes dans le cadre de son audit relatif au processus de comptabilisation et de paiement des traitements des agents du SPW<sup>38</sup>.

### 4.3 Éléments d'information indispensables au contrôle des déclarations de créance

Outre la réglementation actualisée applicable à chaque commission, organisant son fonctionnement et déterminant les avantages auxquels peuvent prétendre ses membres, la validation des déclarations de créance implique la communication à la cellule de contrôle, des éléments d'information suivants :

- la liste mise à jour des membres de la commission ;
- le siège de la commission ou, le cas échéant, le lieu où s'est tenue la séance ;
- la date et la durée de la séance ouvrant le droit aux avantages des membres de chaque commission ;
- la liste des participants à cette séance ;
- la qualité d'agent ou non de l'administration wallonne (SPW ou organisme) du déclarant ;
- la qualité du déclarant au sein de la commission (président, vice-président, secrétaire, etc.) ;
- le domicile ou la résidence de chaque membre de la commission ;
- le numéro de compte bancaire.

<sup>37</sup> Les paies afférentes aux déclarations de créance sont identifiées dans le logiciel Ulis sous la catégorie « Alloc 3 ».

<sup>38</sup> Cour des comptes, *Processus de comptabilisation et de paiement des traitements des agents du service public de Wallonie*, rapport au Parlement wallon, Bruxelles, juin 2019, 37 p., [www.courdescomptes.be](http://www.courdescomptes.be).



Les membres de la cellule de contrôle encodent dans le logiciel Ulis et, le cas échéant, modifient dès qu'ils en ont connaissance, les informations personnelles relatives à chaque déclarant.

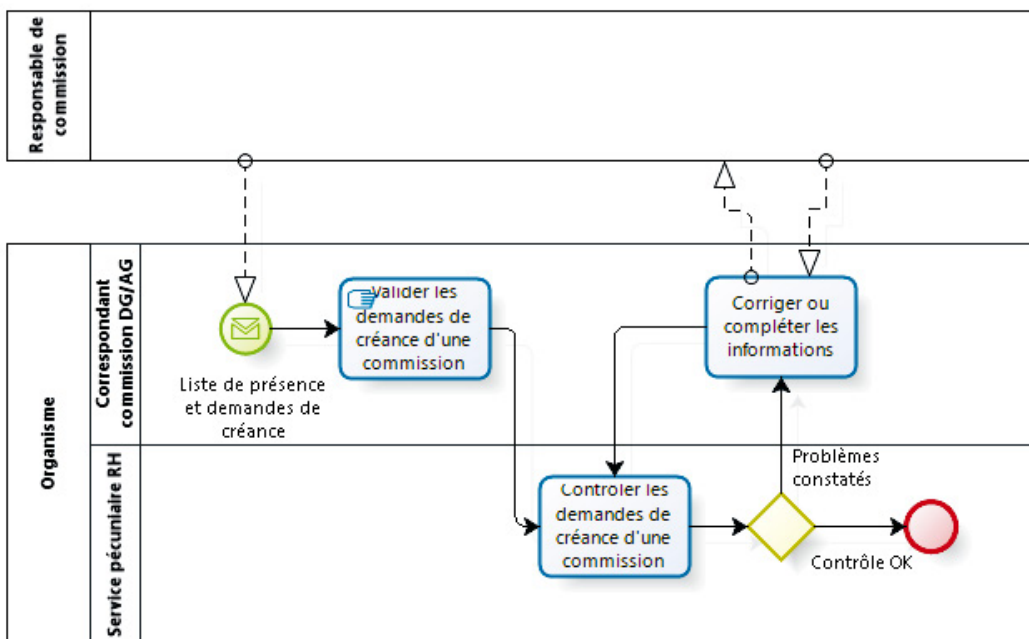
#### 4.4 Absence de formalisation du processus de contrôle interne

Une organisation peut, selon les circonstances, et en fonction de la complexité de l'activité considérée, choisir de ne pas formaliser son processus de contrôle interne.

Le séquençage des activités, même intuitif ou implicite, s'impose néanmoins afin de pouvoir identifier les risques susceptibles d'affecter les différentes phases du processus et de mettre en œuvre les activités correctrices nécessaires.

La modélisation du processus de contrôle interne communiquée à la Cour des comptes par l'administration est reproduite dans le graphique 1 ci-après.

Graphique 1 – Processus de contrôle des déclarations de créance



Source : SPW Secrétariat général – direction de la gestion pécurinaire – cellule de contrôle des déclarations de créance.

Selon les réponses fournies par la direction de la gestion pécurinaire, cette modélisation a été réalisée à l'occasion de l'élaboration du cahier des charges du projet de système intégré des ressources humaines (SIRH), déclaré abandonné à l'occasion de l'adoption du budget initial 2021 de la Région wallonne.

Le caractère sommaire de ce modèle découle du fait que le processus de contrôle des déclarations de créance ne devait pas faire l'objet d'une informatisation systématique, s'agissant de l'analyse au cas par cas de formulaires papier.

La seule activité référencée par ce modèle, concernant la cellule de contrôle, est intitulée « Contrôler les demandes de créance d'une commission ».

Cette présentation ne comporte pas de séquençage précis des activités et des objectifs intermédiaires précédant la validation des déclarations de créance. De ce fait, ce schéma ne peut servir de base à l'identification des risques potentiels ni à la mise en œuvre d'activités de contrôle destinées à en réduire l'impact.

Ce schéma ne mentionne en aucune manière l'intervention éventuelle des services de support. Il n'évoque pas davantage l'activité d'encodage des données personnelles des membres des commissions.

De même, les interactions entre les correspondants « commissions » du SPW et les présidents et secrétaires des commissions ne sont pas reprises dans ce schéma.

Enfin, ce modèle n'intègre pas la tenue d'un registre des textes réglementaires applicables et des listes des membres de chaque commission, ni leur actualisation permanente.

Cette présentation ne peut donc constituer un instrument adéquat au service du processus de contrôle interne des déclarations de créance, les risques affectant le processus étant appréhendés au cas par cas, au gré de l'analyse des dossiers.

Or, les activités participant à ce contrôle doivent être distinguées et réparties de manière efficiente selon les compétences et ressources accessibles à chaque acteur du processus.

#### 4.5 Absence de règles et de procédures formalisées

Le contrôle interne repose sur :

- des vérifications ;
- le contrôle réciproque résultant de la séparation des tâches ;
- la réactivité des collaborateurs vis-à-vis des agissements incorrects ou irréguliers qu'ils peuvent constater au sein de l'organisation.

Or, au-delà de l'absence de modélisation formelle du processus de contrôle des déclarations de créance, celui-ci ne fait pas davantage l'objet de règles et de procédures formalisées susceptibles de servir de support documentaire à l'usage des différents intervenants<sup>39</sup>.

Une telle documentation, préconisée par le référentiel intégré de contrôle interne du Coso<sup>40</sup>, permet de préciser les rôles et responsabilités de chacun des intervenants, de faciliter la mise en œuvre du contrôle interne, constitue un outil de référence et favorise la formation des nouveaux collaborateurs.

<sup>39</sup> « Le processus de contrôle interne intègre également des contrôles sous forme de règles et de procédures. Celles-ci reflètent les mesures préconisées par le management concernant la mise en œuvre du contrôle interne. Ces instructions peuvent être documentées, expressément mentionnées dans d'autres communications du management ou résulter implicitement d'actes et de décisions du management. Les procédures sont des actions qui mettent en œuvre une règle », Référentiel intégré de contrôle interne du Coso. *Principes de mise en œuvre et de pilotage*, page 33.

<sup>40</sup> Référentiel intégré de contrôle interne du Coso, *Principes de mise en œuvre et de pilotage*, page 72.

La documentation du processus de contrôle interne constitue ainsi un moyen de conserver les connaissances organisationnelles et de maîtriser le risque que l'accès à ces connaissances soit réservé à un nombre limité de collaborateurs.

Elle permet également d'assurer la continuité du service en cas d'absence inopinée de la personne ressource, détentrice des connaissances et compétences nécessaires à la réalisation des objectifs assignés au service. Le contrôle et la gestion des déclarations de créance repose en effet, à défaut de procédure écrite et formalisée, sur le sérieux, l'implication, l'initiative et l'expérience acquise par les deux agents affectés à la cellule de contrôle.

Si elle s'engage à formaliser cette procédure, l'administration confirme néanmoins dans sa réponse que *« même si une procédure écrite n'existe pas en tant que telle, une organisation minutieuse du contrôle des commissions est effectuée par les agents de la cellule de contrôle des déclarations [...] Des courriels sont envoyés de façon régulière aux différents contacts commissions pour obtenir des informations telles que les réglementations ou désignations de membre. Dans le même ordre d'idées, une réunion a été organisée avec le CESEW afin d'éclaircir certains points et une note a été envoyée aux différentes entités afin de clarifier la nouvelle procédure de paie »*.

Le SPW s'est engagé à formaliser cette procédure. Ceci permettra d'en assurer la transmission en cas de changement d'attribution ou de départ des agents actuellement en charge du contrôle des déclarations de créance.

## 4.6 Constats et recommandations

### 4.6.1 Répartition non formalisée des tâches et responsabilités

La Cour des comptes constate, en premier lieu, que les deux agents de la cellule de contrôle des déclarations de créance, instituée au sein de la direction de la gestion pécuniaire, ont été chargés d'atteindre un objectif défini de manière générique, à savoir *« payer les jetons de présence et les frais de déplacement des membres des commissions du SPW »*.

Il n'a cependant pas été procédé à l'analyse détaillée des différentes activités induites par cette mission, ni de leur importance relative au regard des autres activités dont ces agents sont par ailleurs chargés<sup>41</sup>.

En particulier, le contrôle des déclarations de créance implique, comme expliqué au chapitre 3 du présent rapport, la tenue et la mise à jour d'un registre des dispositions applicables à chaque commission. À défaut d'autres instructions, la tenue de ce registre incombe actuellement aux membres de la cellule de contrôle.

Au vu des réponses fournies par l'administration, il semble que, de façon générale, l'information relative aux changements affectant les diverses commissions ne soit pas transmise systématiquement à la direction de la gestion pécuniaire, situation susceptible de générer des erreurs dans le contrôle des déclarations de créance.

---

<sup>41</sup> La gestion des incorporations de l'ensemble des agents du SPW, par exemple.

Ces difficultés ont été soulignées dans un courrier adressé le 2 octobre 2015 par la secrétaire générale aux responsables des autres entités du SPW :

*« Dans un souci d'uniformisation des données, vous trouverez en annexe deux formulaires types pour tous les frais afférents aux participations à des réunions de commissions ou comités, l'un pour les agents SPW, l'autre pour les membres extérieurs au SPW.*

*Il s'avère en effet que certaines informations manquent régulièrement pour la bonne gestion des dossiers. Ces formulaires permettront dès lors de traiter les déclarations de créance dans de meilleures conditions.*

*Dans le même esprit, puis-je vous demander de retourner les informations souhaitées dans le document joint en annexe<sup>42</sup> pour les commissions dont votre Direction générale est responsable à la Direction de la Gestion pécuniaire à l'attention de Madame [N. S.] pour le 23 octobre prochain au plus tard [...]*

*Je me permets également de vous rappeler l'importance de la signature des déclarations de créance qui sont des déclarations sur l'honneur. Les contrôles sur l'exactitude des données fournies doivent être réalisés au sein de vos services. J'insiste sur la nécessité de conscientiser la hiérarchie responsable et les membres des commissions/comités à ce sujet ».*

Il ressort des entretiens avec les responsables de la cellule de contrôle que cette initiative, qui n'a d'ailleurs pas été rééditée depuis lors, n'a pas donné les résultats escomptés.

Dès lors, afin de procéder à cette actualisation des textes réglementaires et de la liste des membres des différentes commissions, les membres de la cellule de contrôle sont contraints d'interroger épisodiquement – c'est-à-dire lorsque leur emploi du temps le permet ou lorsqu'un élément du dossier soulève une question particulière – les correspondants des diverses entités du SPW.

Une séparation des tâches semble donc s'imposer en ce qui concerne la mise à jour du registre réglementaire et de la liste des membres de chaque commission.

Les correspondants de chaque entité du SPW auprès des commissions qui dépendent de cette entité paraissent pourtant les mieux à même d'assurer, chacun dans son domaine d'activités et en concertation avec les président et secrétaire de chaque commission, l'actualisation des données indispensables à la gestion des déclarations de créance.

---

<sup>42</sup> L'annexe à ce courrier visait la communication à la cellule de contrôle des déclarations de créance des informations suivantes :

- l'arrêté organisant le fonctionnement de la commission (jetons de présence, frais de parcours, désignation des membres, etc.) et ses mises à jour éventuelles ;
- l'identité et les coordonnées du correspondant SPW pour les commissions dont la direction générale est responsable ;
- l'identité et les coordonnées du correspondant budgétaire ;
- l'identité de la personne ayant délégation pour approuver les déclarations de créance ainsi que le document actant cette délégation ;
- l'identité et les coordonnées du secrétaire de la commission.

Au-delà de l'actualisation des données réglementaires et de la liste des membres de chaque commission, d'autres tâches incombent aux correspondants désignés au sein de chaque entité du SPW et notamment la vérification de la complétude du dossier comportant les déclarations de créance ainsi que des mentions obligatoires portées sur chaque déclaration, notamment les signatures des responsables et des déclarants.

Cette responsabilisation des correspondants « commissions » devrait être correctement encadrée par la ligne hiérarchique.

Il est concevable, à cette fin, d'introduire dans l'intranet du SPW la liste de ces correspondants ainsi que leurs coordonnées et la liste des commissions pour lesquelles chacun d'entre eux est responsable.

Pour mémoire, l'intranet du SPW comporte déjà, à l'intention des membres du personnel, des répertoires<sup>43</sup> des correspondants « simplification », des correspondants de la formation, des correspondants juridiques, des correspondants informatiques, des correspondants « protection des données », des personnes de confiance, etc.

La publication et la mise à jour de cette liste pourraient utilement être accompagnées d'un vade-mecum à l'intention de ces correspondants « commissions », reprenant des instructions précises quant aux tâches leur incombant.

Un tel document, outre qu'il participerait à la responsabilisation des intéressés, pourrait s'avérer particulièrement utile en cas de désignation d'un nouveau correspondant.

La réponse de l'administration précise à ce sujet que « *en ce qui concerne la répartition des tâches, comme cela a déjà été réalisé, une note sera envoyée à l'attention des différentes entités afin de conscientiser le management sur le rôle des correspondants des commissions et la veille juridique qui doit être réalisée au sein de chaque entité responsable des commissions* ».

#### **4.6.2 Interventions de la ligne hiérarchique**

L'analyse des documents fournis par l'administration témoigne par ailleurs que la hiérarchie reste à l'écoute des difficultés ponctuelles rencontrées par la cellule de contrôle des déclarations de créance dans le cadre de sa mission.

La ligne hiérarchique a ainsi sollicité l'intervention, à plusieurs reprises<sup>44</sup>, de la direction de la fonction publique afin de trancher des questions soulevées par l'application des textes réglementaires relatifs aux avantages perçus par les membres des commissions.

De même, la gestion des déclarations de créance de l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires en Région wallonne (ACNAW) ayant donné lieu à divers questionnements,

---

<sup>43</sup> <https://intranet.spw.wallonie.be/home/organisation-et-structures/repertoires.html>.

<sup>44</sup> Voir le chapitre 3 du présent rapport, point 3.3 *Circonstances particulières d'application des textes*.

ces difficultés ont été synthétisées dans un courrier adressé par la secrétaire générale du SPW au directeur général du SPW Mobilité et Infrastructures en date du 12 mars 2019<sup>45</sup>.

Pour donner suite à ces difficultés, l'arrêté du gouvernement wallon du 23 mai 2019 a modifié l'annexe de l'arrêté du 12 mai 2005 relatif au fonctionnement de l'ACNAW, laquelle dispose désormais : « *L'autorité indépendante, sur convocation de son président, se réunit en réunion plénière ordinaire, en présence de son président, une fois par mois, un samedi en principe et ce, au moins dix fois et au plus douze fois par an, sauf circonstances exceptionnelles autorisées par le Ministre des Aéroports. Toute réunion plénière extraordinaire est intégrée dans le décompte annuel des réunions décrit au point 1* ».

Cette intervention réglementaire a entraîné une diminution des sommes versées aux membres de cette commission, celles-ci passant de 73.846,94 euros en 2019 à 31.201,01 euros en 2020, soit une diminution de plus de 57 %<sup>46</sup>.

#### 4.6.3 Absence de partage formalisé des compétences

La Cour constate également que l'absence de règles et de procédures écrites documentant le processus de contrôle interne a pour conséquence que la mise en œuvre de celui-ci, ainsi que son efficacité, reposent sur les seuls agents détenteurs des compétences pratiques et des connaissances nécessaires.

Il s'ensuit un risque pour la continuité du service, laquelle ne pourrait être assurée en cas d'absence ou de départ inopiné de l'une des deux personnes ressources.

La Cour recommande dès lors la rédaction d'instructions et de procédures formalisées qui permettraient, en outre, d'assurer la formation de nouveaux collaborateurs au sein de cette cellule.

La réponse de l'administration ajoute :

*« Certes, l'information n'est pas toujours transmise à la direction de la gestion pécuniaire [donc à la cellule de contrôle des déclarations de créance] mais cette constatation ne doit pas faire l'objet d'une généralité. La cellule de contrôle des déclarations de créance a pu se créer un réseau de contacts fiable au fil du temps. Si des difficultés ont été soulignées et*

<sup>45</sup> « En 2016, la direction de la gestion pécuniaire a relevé quelques incohérences par rapport au calcul d'indexation des montants repris dans l'arrêté du Gouvernement wallon du 12 mai 2005 relatif au fonctionnement de l'ACNAW. La DIFOP (direction de la fonction publique) a examiné la proposition de modification de l'arrêté susmentionné. Le projet a été envoyé au Ministre de la fonction publique le 20 octobre 2016 mais serait, d'après la Direction générale opérationnelle de la Mobilité et des Voies hydrauliques, toujours en attente depuis cette date. Eu égard à l'impatience émise à juste titre par les membres de la commission, il a été décidé de continuer à liquider les déclarations sur base des montants recalculés et repris dans le projet d'arrêté de 2016.

À l'analyse des montants à payer dans ce cadre, il ressort que le budget destiné à l'ACNAW, commission dépendant de la DGO2, est assez important [...]

Il en résulte que beaucoup de questions se posent quant à l'interprétation de la réglementation de l'ACNAW que cela soit au sujet de trajets faits par un membre de la commission depuis Paris plusieurs jours avant la date de la réunion (kilomètres + parking + péages), de prestations en dehors des réunions plénières englobant également des heures prestées à domicile par les membres ou encore de montants remboursés pouvant atteindre 20.000 euros par membre par année. »

<sup>46</sup> Il convient de relever que le montant moyen perçu annuellement par chaque membre de ACNAW, a ainsi été ramené de 10.549 euros en 2019 à 5.200 euros en 2020.

*même si les résultats ne sont toujours pas parfaits, le courrier du 2 octobre 2015 (transmis à la Cour) a justement eu pour but et pour effet d'améliorer et d'uniformiser la transmission d'informations. Ce courrier n'a en effet pas été réédité mais fait très régulièrement l'objet de courriels plus ciblés. »*

La constatation de la transmission non systématique des informations par les correspondants des commissions des diverses entités du SPW vers la cellule de contrôle incite la Cour à recommander à nouveau une implication répétée de la ligne hiérarchique dans l'encadrement de cette transmission, l'initiative du 2 octobre 2015 aurait dû et devra, en effet, être régulièrement rééditée.

Par ailleurs, la réponse de l'administration démontre que ce sont bien les membres de la cellule de contrôle eux-mêmes qui, d'initiative, et en se fondant sur leurs compétences et relations personnelles avec les contacts établis « au fil du temps » auprès des diverses commissions, s'assurent au mieux de la fiabilité des informations transmises. Afin d'assurer la continuité du service, la liste de ces contacts devrait, à l'instar de la procédure de contrôle, être formalisée et accessible à toute personne chargée, le cas échéant dans l'urgence, de reprendre les tâches confiées à la cellule de contrôle.

#### **4.6.4 Absence de contrôle informatisé des déclarations de créance**

La Cour observe que les fiches de paie afférentes aux déclarations de créance ne mentionnent ni la commission concernée, ni la date et la durée de la réunion, ni le nombre de kilomètres parcourus et donnant droit à des indemnités de déplacement ou ouvrant le droit aux frais de séjour.

Les « états de traitement » générés par le logiciel Ulis et reprenant le détail du calcul de la paie, comportent bien une série de codes qui distinguent, selon la commission concernée, les montants des jetons de présence, les frais de déplacement, les frais de séjour, les prestations horaires et même le nombre de kilomètres parcourus.

Ces données reposent cependant sur l'encodage par la cellule de contrôle, après vérification, des données afférentes à chaque déclaration de créance.

En particulier, aucun contrôle informatisé n'est donc possible, alors qu'il permettrait d'identifier les anomalies ou de détecter les erreurs.

Dès lors, seul un examen approfondi des dossiers traités par la cellule de contrôle, lequel dépasse le cadre du présent audit, permettrait de s'assurer de l'exactitude du calcul opéré, au cas par cas, par celle-ci.

L'uniformisation des règles définissant les avantages perçus par les membres des diverses commissions, préconisée tant par la Cour des comptes que par l'administration, pourrait permettre l'encodage de montants standardisés dans Ulis et, partant, l'exploitation de ce logiciel à des fins de contrôle.

L'administration a répondu à ce sujet que « le SPW est conscient que des améliorations peuvent encore être apportées en ce qui concerne l'informatisation du contrôle des déclarations de créances et pourrait, d'une part, automatiser l'envoi des états de traitements vers les différentes

*entités pour un contrôle supplémentaire des montants à liquider et, d'autre part, permettre l'encodage des déclarations par les entités elles-mêmes en se basant sur le système développé récemment pour les indemnités des agents du SPW. Certains risques peuvent survenir et une analyse approfondie de faisabilité doit être réalisée pour aller dans ce sens ».*

Dans cette attente, la réponse de l'administration souligne qu'actuellement, un contrôle manuel est effectué : *« le lendemain de l'encodage des déclarations, les états de traitements sortent et un nouveau contrôle est effectué en comparant les données encodées et les données fournies par les entités. »*



## Chapitre 5

# Conclusions

La Cour des comptes constate que le processus de contrôle interne des déclarations de créance des membres des commissions participant au fonctionnement des diverses entités du service public de Wallonie n'a pas fait l'objet d'un séquençage détaillé des activités de contrôle ni d'une identification des risques susceptibles d'en affecter la mise en œuvre.

En l'absence de règles et de procédures écrites, le contrôle des déclarations de créance repose sur l'implication, l'initiative et l'expérience acquise par les deux agents affectés à la cellule de contrôle, lesquels sont, par ailleurs, chargés d'autres tâches. Le SPW Secrétariat général s'est engagé à réaliser une meilleure répartition des tâches au sein de cette cellule.

La Cour constate par ailleurs que, même si les autorités hiérarchiques restent à l'écoute des difficultés ponctuelles rencontrées par la cellule de contrôle des déclarations de créance dans le cadre de sa mission, et relaient notamment ses questions auprès de la direction de la fonction publique – laquelle assure l'interprétation des textes réglementaires organisant les commissions et déterminant les avantages auxquels leurs membres sont en droit de prétendre – le processus de contrôle interne de ces déclarations souffre d'un défaut de pilotage tant au niveau de la répartition des tâches et responsabilités que de la diffusion d'instructions précises adressées à chacun des acteurs du processus.

La rédaction de telles instructions et procédures, notamment à destination des correspondants « commissions » auprès des diverses entités du SPW, permettrait d'assurer une meilleure transmission des informations indispensables au contrôle des déclarations de créance. Elle contribuerait également à assurer la continuité du service en cas d'absence inopinée de l'une des personnes détentrices des connaissances et compétences nécessaires et favoriserait la formation de nouveaux agents. Dans le même ordre d'idée, l'introduction dans l'intranet du SPW de la liste de ces correspondants ainsi que de leurs coordonnées et de la liste des commissions pour lesquelles chacun d'entre eux est responsable favoriserait la reprise des activités de la cellule de contrôle par de nouveaux agents en cas de nécessité.

Par ailleurs, la Cour relève l'extrême diversité des normes réglementant les avantages octroyés aux membres des commissions et la difficulté de maîtriser la multiplicité des textes réglementaires, que ce soit pour le montant des jetons de présence et des prestations horaires, pour le mode d'indexation de ces montants, ou pour le mode de calcul des frais de parcours ou de séjour.

Une demande de simplification de ces règles a été adressée par l'administration au gouvernement wallon en octobre 2017 mais n'a pas suscité de réaction.

S'il peut être admis que le montant des jetons de présence ou des prestations horaires puisse varier en fonction du degré d'expertise exigé des membres des différentes commissions, ces jetons de présence pourraient utilement être définis en quelques catégories génériques liées au niveau d'expertise requis lors de la désignation.

N'étant pas lié à la qualité ou au degré d'expertise des membres des commissions, le remboursement des frais de parcours et de séjour pourrait être uniformisé et aligné sur ceux qui sont dus aux agents du SPW en vertu du code de la fonction publique wallonne.

De même, le système de contrôle serait simplifié par l'uniformisation des règles d'indexation des montants perçus.

Enfin, la Cour des comptes constate l'absence d'un contrôle informatisé qui permettrait d'identifier les anomalies ou de détecter les erreurs. Dans ces conditions, seule une comparaison visuelle des données encodées et des données transmises par les diverses commissions, opérée par la cellule de contrôle, permet actuellement de s'assurer de l'exactitude du calcul opéré, au cas par cas, par celle-ci, ou en tout cas de réduire le risque d'erreur. À cet égard, l'administration s'est engagée à étudier des pistes d'amélioration visant, d'une part, l'automatisation de l'envoi des états de traitements vers les différentes entités pour un contrôle supplémentaire des montants à liquider et, d'autre part, l'encodage des déclarations par les entités elles-mêmes en se basant sur le système développé récemment pour les indemnités des agents du SPW.

À cet égard, l'uniformisation des réglementations applicables aux diverses commissions, telle que recommandée ci-avant, favoriserait l'automatisation des contrôles et la détection des erreurs.

### **Réponse de la ministre**

La ministre de la Fonction publique a fait valoir ses commentaires relatifs au projet de rapport par lettre du 24 août 2021.

Elle souligne que les constats et recommandations de la Cour des comptes rencontrent ses propres préoccupations en la matière. Dans le but d'aboutir à une simplification des avantages octroyés aux membres des diverses commissions, elle a ainsi invité ses services, dès le mois de mai 2021, à étudier un dispositif susceptible de s'appliquer à l'ensemble des commissions et prenant notamment en considération les enseignements de la pandémie en matière de réunions électroniques.

Sur la base d'un rapport du département des affaires juridiques daté du 6 juillet 2021, la ministre a confirmé son souhait d'élaborer un dispositif transversal uniformisant les pratiques pour les diverses commissions et reposant notamment sur les bases suivantes :

- définition de quelques catégories de jetons ;
- privilégier les réunions en présentiel mais permettre les téléconférences dans des conditions définies ;
- limiter drastiquement les possibilités de réunions électroniques sans échange en temps réel ;
- prévoir une règle d'indexation ;
- prévoir un jeton réduit en cas de téléconférence.

Les mesures ainsi annoncées sont de nature à rencontrer les recommandations formulées dans le cadre du présent rapport.



## Chapitre 6

# Tableau des constats et recommandations

Constats	Recommandations
<p>1 L'extrême diversité des réglementations déterminant, pour chaque commission, les avantages octroyés à ses membres en rend la maîtrise et la mise à jour permanente très malaisée.</p> <p>Ces avantages diffèrent, d'une commission à l'autre, tant du point de vue de leur nature (jetons de présence, prestations horaires, indemnité complémentaire, frais de déplacement, frais de séjour, etc.) et de leur montant que de leurs modalités d'octroi (régimes différents pour l'indemnisation des frais de déplacement, régimes différents d'indexation des montants lorsqu'une telle indexation est prévue, etc.).</p>	<p>La Cour recommande la simplification des avantages octroyés aux membres des diverses commissions participant au fonctionnement des entités du SPW. S'il peut être admis que le montant des jetons de présence ou des prestations horaires puisse varier en fonction du degré d'expertise exigé des membres des différentes commissions, ces jetons de présence pourraient utilement être définis en quelques catégories génériques liées au niveau d'expertise requis lors de la désignation. Pour le reste, s'agissant du remboursement de frais non liés à la qualité ou au degré d'expertise des membres des commissions, la Cour des comptes recommande d'uniformiser les frais de parcours et de séjour, de préférence en les alignant sur ceux qui sont dus aux agents du SPW en vertu du code de la fonction publique wallonne. De même, l'uniformisation des règles d'indexation des montants perçus simplifierait le contrôle des déclarations.</p>
<p>2 L'interprétation de ces normes a impliqué, à de multiples reprises, l'intervention d'un service de support (la direction de la fonction publique) chargée de rendre un avis quant à ces difficultés d'application : rémunération des prestations à domicile, séances tenues en vidéoconférence, remboursement des frais de déplacement depuis ou vers l'étranger, etc.</p>	
<p>3 La cellule chargée, au sein de la direction de la gestion pécuniaire, du traitement des déclarations de créance, ne compte que deux agents dont les entretiens de planification, préalables à leur évaluation, révèlent qu'ils ne sont pas affectés à temps plein au traitement de ces déclarations.</p> <p>Dans de telles circonstances, il apparaît difficile d'exiger de leur part qu'ils contrôlent les déclarations de créance et qu'ils assument en outre la mise à jour permanente et exhaustive du registre des réglementations applicables aux nombreuses commissions sous contrôle ainsi que l'actualisation permanente de la liste des membres de chacune d'entre elles.</p>	<p>Une séparation des tâches s'impose en ce qui concerne la mise à jour du registre réglementaire ainsi que de la liste des membres de chaque commission. Les correspondants de chaque entité du SPW, qui jouent le rôle d'intermédiaires entre chaque commission et la direction de la gestion pécuniaire, paraissent, pour peu que leur action soit correctement encadrée par la ligne hiérarchique, les mieux à même d'assurer, chacun dans son domaine d'activités et en concertation avec le président et secrétaire de chaque commission, l'actualisation des données indispensables à la gestion des déclarations de créance.</p> <p>La liste et les coordonnées des correspondants « commissions » devraient être accessibles sur l'intranet du SPW, à l'instar de celles d'autres personnes ressources tels que les correspondants informatiques ou juridiques.</p> <p>La publication et la mise à jour de cette liste pourraient utilement être accompagnées d'un vade-mecum à l'intention de ces correspondants « commissions », reprenant des instructions précises quant aux tâches leur incombant.</p> <p>Un tel document, outre qu'il participerait à la responsabilisation des intéressés, pourrait s'avérer particulièrement utile en cas de désignation d'un nouveau correspondant.</p>

Constats	Recommandations
<p>4 Au-delà de l'absence de modélisation formelle du processus de contrôle des déclarations de créance, l'administration n'a pas procédé à l'analyse détaillée des différentes activités induites par le contrôle des déclarations de créance, ni de leur importance relative au regard des autres activités dont les agents de la cellule de contrôle sont chargés.</p> <p>Ledit processus ne fait pas davantage l'objet de règles et de procédures écrites susceptibles de servir de support documentaire à l'usage des différents intervenants.</p> <p>La mise en œuvre du processus de contrôle des déclarations ainsi que son efficacité, reposent dès lors sur les seuls agents détenteurs des compétences pratiques et des connaissances nécessaires.</p> <p>La documentation du processus de contrôle interne constitue pourtant un moyen de conserver les connaissances organisationnelles et de maîtriser le risque que l'accès à ces connaissances soit réservé à un nombre limité de collaborateurs.</p> <p>Elle permet également d'assurer la continuité du service en cas d'absence inopinée de la personne ressource, détentrice des connaissances et compétences nécessaires à la réalisation des objectifs assignés au service et favorise la formation des nouveaux collaborateurs.</p>	<p>La Cour des comptes recommande la rédaction de règles et de procédures afin de documenter précisément les différentes étapes du contrôle des déclarations de créance.</p>
<p>5 Un contrôle informatisé qui permettrait d'identifier les anomalies ou de détecter les erreurs fait défaut. Actuellement, seule une comparaison visuelle des données encodées et des données transmises par les diverses commissions, opérée par la cellule de contrôle, permet de s'assurer de l'exactitude du calcul opéré, au cas par cas, par celle-ci ou en tout cas de réduire le risque d'erreur.</p>	<p>L'uniformisation des réglementations applicables aux diverses commissions favoriserait l'automatisation des contrôles et la détection des erreurs.</p>







Annexe 1

Montants déboursés par commission en 2018-2019-2020 et nombre de bénéficiaires en 2020 (en euros)

Entité SPW	Commission (Libellé)	2018	2019	2020	Bénéficiaires en 2020
SPW SG	Chambre de recours des services du gouvernement wallon	1.022,36	575,88	913,18	4
SPW SG	Commission d'accès aux documents administratifs	9.402,45	8.809,92	5.967,65	7
SPW SG	Commission de sélection (jury, examens)	21.771,93	26.649,96	551,91	2
SPW SG	Commission de sélection d'inspecteurs généraux experts	0,00	2.097,44	0,00	-
SPW SG	Commission des arts de la Région wallonne	5.609,41	3.697,82	1.852,22	6
SPW MI	Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires en Région wallonne (ACNAW)	69.167,34	73.846,94	31.201,01	6
SPW MI	Commission de recours des examens pratiques du permis de conduire	1.625,15	1.640,07	1.846,40	3
SPW MI	Commission des déplacements scolaires	38.763,40	42.352,90	32.866,05	62
SPW MI	Jury examens moniteurs auto-école	82.972,87	71.120,78	67.047,96	30
SPW ARNE	Comité de contrôle de l'eau	17.073,51	18.989,06	17.298,68	23
SPW ARNE	Comité d'installation des jeunes agriculteurs	4.567,86	3.307,06	4.284,01	8
SPW ARNE	Commission consultative de gestion des réserves naturelles domaniales	0,00	0,00	4.392,24	31
SPW ARNE	Commission consultative de la gestion de la réserve naturelle des Hautes-Fagnes	0,00	0,00	908,93	10
SPW ARNE	Commission consultative de remembrement et Comité de remembrement	2.641,24	592,65	1.189,84	11
SPW ARNE	Commission de conservation Natura 2000	1.022,66	638,47	378,77	7
SPW ARNE	Commission de délibération de l'examen de chasse	10.841,46	9.672,07	6.983,09	25
SPW ARNE	Commission de recours - accès à l'information relative à l'environnement	4.440,03	4.111,14	4.417,82	9
SPW ARNE	Commission des parcs zoologiques	352,33	918,77	90,00	1
SPW ARNE	Conseil du fonds budgétaire de la qualité des produits animaux et végétaux	0,00	155,79	0,00	-
SPW ARNE	Conseil wallon du bien-être animal	281,92	0,00	215,39	2
SPW TLPE	Commission d'avis sur les recours (CWATUP)	144.972,05	139.850,60	198.234,38	19

Entité SPW	Commission (Libellé)	2018	2019	2020	Bénéficiaires en 2020
SPW TLPE	Commission régionale d'aménagement du territoire	24.655,99	0,00	0,00	-
SPW TLPE	Commission wallonne pour l'énergie	9.407,22	4.609,44	0,00	-
SPW IAS	Commission d'avis sur les recours en matière d'action sociale et de santé	1.714,15	3.243,43	2.705,95	6
SPW IAS	Commission wallonne de la santé	2.722,31	3.151,38	665,98	6
SPW IAS	Commission wallonne des aînés	3.808,70	2.657,77	1.193,10	8
SPW IAS	Commission wallonne des personnes handicapées	630,65	495,46	0,00	-
SPW EER	Comité technique et commission de suivi	1.139,20	312,20	300,00	3
SPW EER	Commission du jury central	33.572,60	28.942,60	12.992,00	33
SPW EER	Conseil d'établissement	2.223,60	1.920,00	1.705,80	4
<b>Total</b>		<b>496.402,39</b>	<b>454.359,60</b>	<b>400.202,36</b>	<b>324</b>

Source : Cour des comptes

Annexe 2

Réponse de la ministre de la Fonction publique



VALERIE DE BUE  
MINISTRE DE LA FONCTION PUBLIQUE, DE L'INFORMATIQUE,  
DE LA SIMPLIFICATION ADMINISTRATIVE, EN CHARGE DES  
ALLOCATIONS FAMILIALES, DU TOURISME, DU PATRIMOINE  
ET DE LA SECURITE ROUTIERE  
G O U V E R N E M E N T W A L L O N

Jambes, le 24 AOUT 2021

Cour des Comptes  
Monsieur Pierre RION  
Conseiller  
Rue de la Régence, 2  
1000 BRUXELLES

Nos Réf. : 20210818-/VDB/JMG/PR/BL/NBo  
Vos Réf. : F8-3.726.305-L4  
Personne de contact : Bernard Liétar – 081/323.427  
E.mail : [bernard.lietar@gov.wallonie.be](mailto:bernard.lietar@gov.wallonie.be)

**OBJET : Audit relatif au processus de contrôle interne des déclarations de créance des membres des commissions participant au fonctionnement des diverses entités du SPW**

Monsieur le Conseiller,

Votre lettre de ce 07 juillet m'est en son temps bien parvenue et elle a retenu toute mon attention.

Les constats et recommandations du projet de rapport de la Cour rejoignent très largement mes préoccupations mais je souhaite réagir sur un point. La Cour recommande en effet une simplification des avantages octroyés aux membres des diverses commissions et fait état d'un courrier du 31 octobre 2017 qui resterait d'actualité.

Toutefois, à l'occasion de l'approbation par le Gouvernement d'une nouvelle version du règlement d'ordre intérieur des commissions de déplacements scolaires le 20 mai dernier, j'ai invité mes services à étudier un dispositif susceptible de s'appliquer à l'ensemble des commissions et prenant en considération les enseignements de la pandémie en matière de réunions électroniques.

Suite à un premier rapport du Département des affaires juridiques du 06 juillet 2021, j'ai confirmé mon souhait d'élaborer un dispositif transversal uniformisant les pratiques pour les diverses commissions et reposant notamment sur les bases suivantes :

- définition de quelques catégories de jetons,
- privilégier les réunions en présentiel mais permettre les téléconférences dans des conditions définies,
- limiter drastiquement les possibilités de réunions électroniques sans échange en temps réel,
- prévoir une règle d'indexation,
- prévoir un jeton réduit en cas de téléconférence.

Ce dispositif permettra ensuite d'améliorer l'efficacité des processus de contrôle.

Je vous remercie d'en prendre bonne note et reste à votre disposition pour toute information complémentaire.

Une copie avancée du présent courrier est transmise par courriel à Monsieur le Premier Auditeur Hannay.

Je vous prie de croire, Monsieur le Conseiller, à l'assurance de ma parfaite considération.



**Valérie DE BUE**



Ce rapport est disponible uniquement en version électronique  
sur [www.courdescomptes.be](http://www.courdescomptes.be).



**DÉPÔT LÉGAL**  
D/2021/1128/38

**PRÉPRESSE**  
Imprimerie centrale de la Chambre des représentants

**PHOTO DE COUVERTURE**  
Shutterstock

**ADRESSE**  
Cour des comptes  
Rue de la Régence 2  
B-1000 Bruxelles

**TÉL.**  
+32 2 551 81 11

[www.courdescomptes.be](http://www.courdescomptes.be)