



Cour des comptes



Les processus d'élaboration du cadastre des mandats et du registre institutionnel



Rapport de la Cour des comptes transmis au Parlement de la Communauté française
Bruxelles, mai 2024



Cour des comptes

Les processus d'élaboration du cadastre des mandats et du registre institutionnel



Rapport approuvé le 21 mai 2024 par la chambre française de la Cour des comptes

Les processus d'élaboration du cadastre des mandats et du registre institutionnel

La Cour des comptes a évalué les processus d'élaboration du cadastre des mandats publics locaux et supra-locaux wallons. La Cour a également évalué les processus d'élaboration du registre institutionnel des organismes publics et parapublics wallons ainsi que le logiciel RegCad, servant de support à ces processus.

Les décrets dits « Gouvernance » du 29 mars 2018 visant à renforcer la gouvernance et la transparence dans l'exécution des mandats publics locaux et supra-locaux confient à la Cour des comptes la mission de vérifier, au minimum tous les trois ans, les processus mis en place par l'organe de contrôle. Le gouvernement wallon a attribué ce rôle à la direction du contrôle des mandats (DCM), laquelle dépend du SPW Intérieur et Action sociale.

Ainsi, cette direction est chargée de collecter les déclarations de mandats des mandataires locaux, des personnes non élues, des titulaires d'une fonction dirigeante locale, des administrateurs publics et des gestionnaires et commissaires du gouvernement au sein d'organismes wallons, de les vérifier et de publier annuellement un cadastre des mandats au Moniteur belge ainsi que sur le site web de la Région wallonne.

La Cour des comptes a publié, en mai 2021, un premier rapport d'audit dans le cadre de cette mission¹. Celui-ci a conclu que la complétude et la conformité du cadastre des mandats ne pouvaient s'évaluer indépendamment de la complétude et de la conformité du registre institutionnel. Ce registre répertorie l'ensemble des entités juridiques concernées par les décrets « Gouvernance » ainsi que les mandats qui y sont exercés. Il est établi par la direction de la législation organique du SPW Intérieur et Action sociale et par la direction de la chancellerie et de l'expertise juridique du SPW Secrétariat général. Le périmètre du présent audit couvre donc également le registre institutionnel.

Pour mener à bien ces différentes missions, l'administration wallonne utilise le logiciel RegCad. Celui-ci est le réceptacle de la plupart des informations récoltées ; l'administration y élabore le registre institutionnel et le cadastre des mandats.

Registre institutionnel

La Cour des comptes constate que l'administration a mis en place et applique des processus visant à élaborer le registre institutionnel comme le prévoit la législation. La Cour constate que le registre institutionnel ne constitue cependant pas un annuaire de référence, complet et actualisé, en raison de défauts qui entachent la définition de son périmètre et de lacunes qui obèrent son contrôle.

Concernant le périmètre du registre, la Cour des comptes relève que les ASBL associant une ou plusieurs communes ou provinces souffrent de définitions imprécises entraînant dans certains cas l'absence de déclaration institutionnelle, ou l'impossibilité de déclarer certains organes. Par ailleurs, les commissaires du gouvernement ne sont pas déclarés par le gouvernement lui-même, contrairement à ce que prévoit la législation.

¹ Cour des comptes, *Les processus mis en œuvre par la direction du contrôle des mandats en application des décrets wallons sur la gouvernance*, rapport au Parlement wallon, Bruxelles, 2021, 70 p., courdescomptes.be.

Pour le contrôle de l'obligation de déclarer, l'administration tient un relevé des déclarations reçues et envoi des rappels. La Cour des comptes constate que ni le gouvernement ni l'organe de contrôle n'exercent de contrôle sur les informateurs institutionnels en dépit du cadre légal. Pour le surplus, le gouvernement ne procède pas plus aux rappels que le cadre juridique prévoit à l'intention de ces derniers, qui ne se voient dès lors infliger aucune sanction.

Cadastre des mandats

La Cour des comptes constate que la DCM a mis en place et applique des processus visant à accomplir ses missions conformément à la législation.

La Cour des comptes estime que les processus mis en place par la DCM assurent que les assujettis déclarés dans le registre institutionnel sont repris soit dans le cadastre des mandats, soit dans la liste des défaillants. La Cour estime également que les informations contenues dans le cadastre sont conformes aux déclarations de mandats et que les procédures de rappel et de notification de décision prévues par la législation sont respectées. La Cour n'ayant pas reçu l'assurance que tous les assujettis sont correctement déclarés dans le registre institutionnel, la complétude et l'exactitude du cadastre des mandats ne sont pas garanties.

La Cour des comptes constate que toutes les déclarations de mandat ne sont pas contrôlées. La priorisation des contrôles est réalisée de manière informelle et la traçabilité des contrôles effectués est insuffisante.

La Cour des comptes relève que, en cas de trop-perçu ou d'anomalie détectés, les processus de notification au gouvernement et de sanctions sont appliqués conformément à la législation.

Logiciel RegCad

La Cour des comptes constate que ce logiciel fait l'objet de mises à jour régulières, et plusieurs améliorations prévues au moment de l'audit mené en 2021 sont à présent opérationnelles. Néanmoins, ce logiciel souffre de lenteurs et de défauts d'implémentation qui peuvent entraver la soumission des déclarations institutionnelles. En outre, les contrôles automatiques des déclarations institutionnelles prévus dans le logiciel RegCad pour la partie « registre » ne sont pas utilisés en raison de problèmes de paramétrage.

La comparaison des déclarations de mandats avec les déclarations institutionnelles, les fiches fiscales et les rapports de rémunération sont uniquement réalisées visuellement par les agents. Par ailleurs, les contrôles automatiques des déclarations de mandat, prévus dans le logiciel RegCad pour la partie « cadastre des mandats », ne sont pas opérationnels.

Chapitre 1

Introduction	9
1.1 Objet de l'audit	9
1.2 Normes de référence et questions d'audit	10
1.2.1 Normes de référence	10
1.2.2 Questions d'audit	10
1.3 Méthodes d'audit	10
1.4 Procédure	11

Chapitre 2

Articulation des acteurs, processus et produits	12
2.1 Registre institutionnel	13
2.2 Informateurs institutionnels et présidents des principaux organes de gestion	13
2.3 Assujettis	14
2.4 Vérification des déclarations et constitution du cadastre	14
2.5 Le logiciel RegCad	15
2.5.1 Les interfaces externes	15
2.5.2 Les interfaces internes	15

Chapitre 3

Élaboration du registre institutionnel	16
3.1 Volet « décrets 2004 »	16
3.1.1 Processus internes à la direction de la chancellerie et de l'expertise juridique (DCEJ)	16
3.1.2 Périmètre du registre institutionnel	16
3.1.3 Contrôle	17
3.1.4 Complétude des informations	17
3.1.5 Rapports de rémunération	18
3.2 Volet « CDLD »	18
3.2.1 Processus internes à la direction de la législation organique (DLO)	18
3.2.2 Périmètre du registre institutionnel	19
3.2.3 Contrôle	19
3.2.4 Complétude des informations	20

Chapitre 4

Élaboration du cadastre des mandats	21
4.1 Publication du cadastre et de la liste des défaillants	21
4.2 Contrôle des déclarations	23
4.3 Demande de remboursements et sanctions	23

Chapitre 5

L'outil informatique 25

5.1	Améliorations de l'outil	25
5.2	Difficultés de soumission des déclarations institutionnelles	25
5.3	Les règles métier	25
5.4	Comparaison des déclarations de mandats avec les données du registre institutionnel	26
5.5	Gestion du projet RegCad	27

Chapitre 6

Conclusions 28

6.1	Le registre institutionnel	28
6.2	Le cadastre des mandats	28
6.3	Le logiciel RegCad	29
6.4	Tableau des recommandations	29

Abréviations

ASBL	association sans but lucratif
CDLD	code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation
COSO	Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission
CPAS	centre public d'action sociale
DCEJ	direction de la chancellerie et de l'expertise juridique
DCM	direction du contrôle des mandats
DLO	direction de la législation organique
POG	présidents des principaux organes de gestion des institutions locales et supra-locales
SPW	service public de Wallonie
SPW IAS	service public de Wallonie Intérieur et Action sociale
SPW SG	service public de Wallonie Secrétariat général

Chapitre 1

Introduction

1.1 Objet de l'audit

Les décrets dits « Gouvernance » du 29 mars 2018 visant à renforcer la gouvernance et la transparence dans l'exécution des mandats publics locaux et supra-locaux¹ confient à la Cour des comptes la mission de vérifier, au minimum tous les trois ans², les processus de l'organe de contrôle, rôle que le gouvernement wallon a attribué à la direction du contrôle des mandats (DCM) du service public de Wallonie Intérieur et Action sociale (SPW IAS)³.

Ainsi, la DCM est chargée de collecter les déclarations de mandats des mandataires locaux, des personnes non élues, des titulaires d'une fonction dirigeante locale, des administrateurs publics et des gestionnaires et commissaires du gouvernement au sein d'organismes wallons, de les vérifier et de publier annuellement un cadastre des mandats au Moniteur belge ainsi que sur le site web de la Région wallonne⁴.

La Cour des comptes a publié en mai 2021 un premier rapport d'audit dans le cadre de cette mission⁵. Celui-ci a conclu que la complétude et la conformité du cadastre des mandats ne pouvaient s'évaluer indépendamment de la complétude et de la conformité du registre institutionnel. Ce registre répertorie l'ensemble des entités juridiques concernées par les décrets « Gouvernance » ainsi que les mandats qui y sont exercés. Il est établi par la direction de la législation organique (DLO) du SPW IAS et la direction de la chancellerie et de l'expertise juridique (DCEJ) du SPW Secrétariat général (SPW SG) pour le gouvernement wallon⁶.

1 Quatre décrets du 29 mars 2018 modifiant :

1. le décret du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public [D2004AP], ainsi que le décret du 12 février 2004 relatif aux commissaires du gouvernement et aux missions de contrôle des réviseurs au sein des organismes d'intérêt public [D2004CG] ;
 2. le décret du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public pour les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution [D2004AP138] ainsi que le décret du 12 février 2004 relatif aux commissaires du gouvernement et aux missions de contrôle des réviseurs au sein des organismes d'intérêt public pour les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution [D2004CG138] ;
 3. le code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation [CDLD] ;
 4. la loi organique des centres publics d'action sociale du 8 juillet 1976 [CPAS].
- 2 L'article 15/2, § 4, des [D2004AP] et [D2004AP138] ainsi que l'article 19/3, § 3, des [D2004CG] et [D2004CG138] confient à la Cour des comptes la mission de vérifier « au minimum tous les trois ans les processus mis en place par l'organe de contrôle ».
- 3 Arrêté du 6 novembre 2014 du gouvernement wallon portant création d'une direction du contrôle des mandats locaux au sein du service public de Wallonie et abrogeant l'arrêté du gouvernement wallon du 6 décembre 2007 portant création d'une cellule temporaire de contrôle des mandats locaux (*Moniteur belge* du 2 janvier 2015).
La « direction du contrôle des mandats locaux » a été renommée « direction du contrôle des mandats » au sein du SPW IAS, sans que l'arrêté soit modifié en conséquence. Il n'y a donc plus de correspondance exacte entre le nom de l'organe de contrôle repris dans l'arrêté et le nom de l'organe de contrôle effectif.
- 4 Ces missions sont décrites aux articles L5211-2, L5411-1 et L5511-1 du [CDLD], à l'article 15/2 des [D2004AP] et [D2004AP138] ainsi qu'à l'article 19/3 des [D2004CG] et [D2004CG138].
- 5 Cour des comptes, *Les processus mis en œuvre par la direction du contrôle des mandats en application des décrets wallons sur la gouvernance*, rapport au Parlement wallon, Bruxelles, 2021, 70 p., courdescomptes.be.
- 6 § 1^{er} de l'article L6411-1 du [CDLD] ; § 1^{er} de l'article 96/2 de [CPAS] ; article 15/6 des [D2004AP] et [D2004AP138] ; article 19/7 des [D2004CG] et [D2004CG138].

Par conséquent, le présent audit évalue, d'une part, les processus de la DLO et de la DCEJ pour l'élaboration du registre institutionnel, et, d'autre part, les processus de la DCM pour la vérification des déclarations de mandats et l'élaboration du cadastre des mandats.

1.2 Normes de référence et questions d'audit

1.2.1 Normes de référence

Les normes appliquées dans le cadre de cet audit sont les suivantes :

- le code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation [CDLD] ;
- le décret du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public [D2004AP] ;
- le décret du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public pour les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution [D2004AP138] ;
- le décret du 12 février 2004 relatif aux commissaires du gouvernement et aux missions de contrôle des réviseurs au sein des organismes d'intérêt public [D2004CG] ;
- le décret du 12 février 2004 relatif aux commissaires du gouvernement et aux missions de contrôle des réviseurs au sein des organismes d'intérêt public pour les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution [D2004CG138] ;
- les arrêtés d'exécution de ces décrets ;
- la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale [CPAS] ;
- les normes générales de bonne gestion et le référentiel de contrôle interne Coso⁷.

Les références [CDLD], [D2004AP], [D2004AP138], [D2004CG], [D2004CG138] et [CPAS] sont utilisées dans les notes de bas de page de ce document pour référer aux textes ci-dessus.

L'approche de contrôle de la Cour des comptes respecte les normes d'audit internationales.

1.2.2 Questions d'audit

Compte tenu du rapport publié en 2021 et des travaux préliminaires menés en 2022 et 2023, l'audit s'articule autour des questions suivantes :

1. Les processus mis en œuvre par la DCM dans le cadre des décrets Gouvernance lui permettent-ils d'assumer ses missions légales et réglementaires ?
2. Les processus mis en œuvre par la DCEJ et la DLO pour l'élaboration du registre institutionnel permettent-ils d'avoir une assurance raisonnable de sa complétude et de son exactitude ?
3. Les recommandations formulées par la Cour des comptes en 2021 concernant le logiciel RegCad⁸ ont-elles été mises en œuvre ?

1.3 Méthodes d'audit

Les méthodes d'audit ont conjugué l'analyse de la législation, d'un ensemble de documents disponibles publiquement et de documents internes fournis par l'administration. La Cour des comptes a envoyé des questionnaires aux trois directions et traité les réponses fournies. La Cour a également

⁷ Référentiel de contrôle interne établi par le Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission.

⁸ Le logiciel RegCad est le logiciel utilisé par la DCM, la DLO et la DCEJ pour l'ensemble des processus d'élaboration du registre institutionnel et du cadastre des mandats.

étudié les différents processus mis en place, ainsi que les mesures de contrôle interne implémentées dans le logiciel RegCad.

En outre, la Cour des comptes a analysé plusieurs échantillons de dossiers, sélectionnés de manière aléatoire parmi les différents types de dossiers, concernant d'une part le registre institutionnel et d'autre part le cadastre des mandats. La Cour a, via un accès direct au logiciel RegCad, vérifié l'application des différents processus par les différentes directions.

Des entretiens ont été menés avec l'administration afin de présenter l'audit, d'identifier le fonctionnement du registre institutionnel et de corroborer les résultats des travaux d'audit.

1.4 Procédure

Cet audit a été annoncé par lettres du 23 août 2023 adressées au ministre-président du gouvernement wallon, au ministre du Logement et des Pouvoirs locaux, à la secrétaire générale du SPW SG ainsi qu'au directeur général du SPW IAS.

Les travaux d'audit se sont déroulés entre le 6 septembre 2023 et le 11 janvier 2024.

Le projet de rapport a été adressé simultanément, le 12 mars 2024, au ministre-président du gouvernement wallon, au ministre du Logement, des Pouvoirs locaux et de la Ville, à la secrétaire générale du SPW et au directeur général du SPW IAS afin de leur permettre de faire valoir leurs commentaires.

Le SPW IAS a communiqué ses observations par courriel reçu le 11 avril 2024. Le SPW SG a répondu par courriel du 12 avril 2024, confirmé par courrier postal du 15 avril 2024. Le ministre-président a fait savoir, par courriel du 16 avril 2024, qu'il faisait siennes les observations du SPW SG. Le ministre du Logement, des Pouvoirs locaux et de la Ville a fait savoir, par courriel du 16 avril 2024, qu'il faisait siennes les observations du SPW IAS.

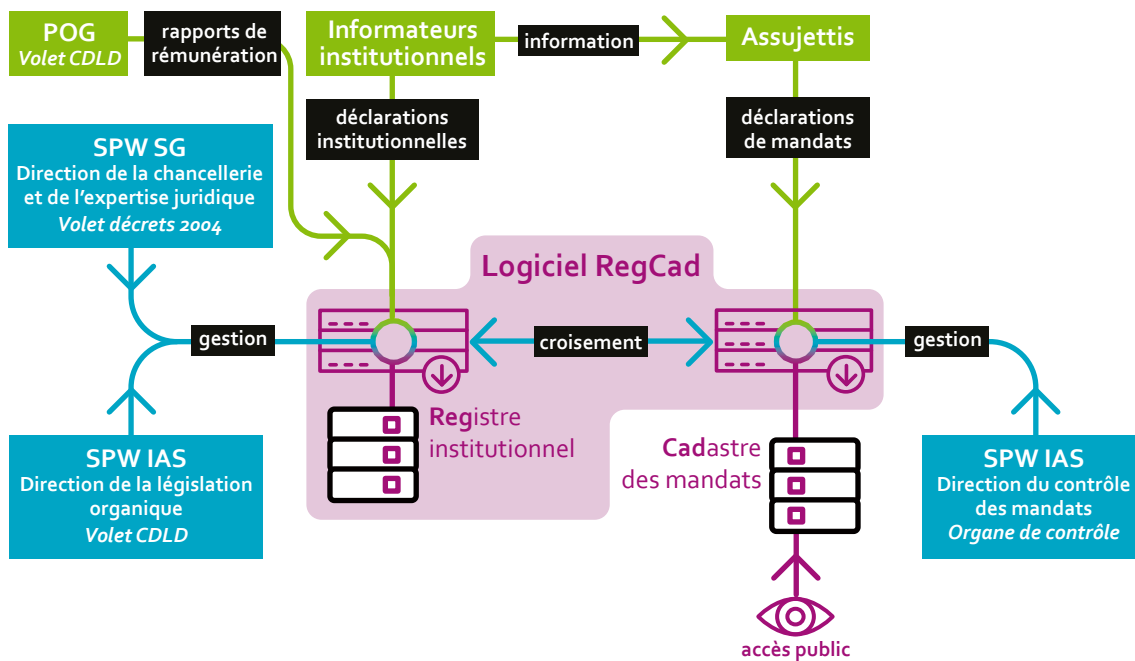
Ces diverses réponses ont été prises en compte lors de la rédaction du présent rapport.

Chapitre 2

Articulation des acteurs, processus et produits

Les acteurs, produits et moyens de transmission utilisés dans le cadre des processus d'élaboration du registre institutionnel et du cadastre des mandats sont présentés dans le schéma 1.

Schéma 1 – Acteurs et produits



Source : Cour des comptes

Le logiciel RegCad est le réceptacle de toutes les informations émanant des informateurs institutionnels et des assujettis. Les premiers sont chargés d'alimenter le registre institutionnel en y déclarant la liste exhaustive des organes, des mandats et des mandataires de leur institution ; les seconds, après avoir été avisés de leurs obligations par les premiers, sont amenés à alimenter le cadastre des mandats en y déclarant la liste complète de leurs mandats. En outre, RegCad reçoit les informations émanant des rapports de rémunération transmis par les présidents des principaux organes de gestion (POG) des institutions locales et supra-locales. Des interfaces permettent le croisement des différents types d'information et donc de s'assurer de leur complétude et de leur exactitude. La direction de la chancellerie et de l'expertise juridique (DCEJ) et la direction de la législation organique (DLO) sont chargées d'élaborer le registre institutionnel et la direction du contrôle des mandats (DCM) a pour mission de vérifier les déclarations de mandats et d'élaborer le cadastre des mandats.

2.1 Registre institutionnel

L'administration, sur son site internet, présente le registre institutionnel comme « *un annuaire dressant la liste des organismes publics et parapublics existants et identifiant l'ensemble des mandats qui y sont exercés.* ». Il est défini formellement par le CDLD et les décrets de 2004, et est divisé en deux parties :

- Une première partie relative aux pouvoirs locaux (volet « CDLD »). Elle reprend « *l'ensemble des communes, provinces, centres publics d'action sociale, intercommunales, régies communales ou provinciales autonomes, associations de pouvoirs publics visées à l'article 118 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, sociétés de logement, toute personne morale ou association de fait associant une ou plusieurs de ces autorités précitées, des mandats publics et des mandataires y désignés et des titulaires de la fonction dirigeante locale* »⁹.
- Une seconde partie relative aux administrateurs publics, gestionnaires et commissaires du gouvernement (volet « décrets 2004 »). Elle reprend les institutions pour lesquelles les décrets s'appliquent¹⁰, « *l'ensemble des mandats publics des administrateurs, et des fonctions des gestionnaires y désignés* »¹¹ et « *Lorsque le gouvernement désigne un commissaire du gouvernement dans l'un des organismes, il en fait mention dans le registre* »¹².

La DLO et la DCEJ sont respectivement en charge des volets « CDLD » et « décrets 2004 ». Le rôle de ces deux directions est de réunir l'ensemble des informations prévues par le CDLD et les décrets de 2004 dans le logiciel RegCad. Le registre institutionnel n'est pas publié à l'heure actuelle.

2.2 Informateurs institutionnels et présidents des principaux organes de gestion

Le CDLD et les décrets de 2004 prévoient un informateur institutionnel pour chaque institution incluse dans le registre (le directeur général, le titulaire de la fonction dirigeante locale ou le gestionnaire de l'institution). Cet informateur est chargé de déclarer plusieurs éléments, qui forment les différentes parties de la déclaration institutionnelle¹³, dont la liste des organes internes ainsi que les mandataires y désignés. Il doit mettre ces informations à jour lors de chaque changement. Le gouvernement déclare lui-même les commissaires du gouvernement¹⁴.

L'informateur institutionnel dresse une liste des assujettis de son institution et les informe de leurs obligations le 30 avril de chaque année au plus tard. Le gouvernement et l'organe de contrôle peuvent solliciter des preuves du respect de ces obligations. En outre, le gouvernement dispose d'une possibilité de rappel puis de sanction à l'égard des informateurs institutionnels défailnants¹⁵.

Par ailleurs, le cadre juridique prévoit qu'une personne par institution, en général le président de l'organe de gestion, remette au gouvernement un rapport de rémunération¹⁶. Ces rapports comportent le détail des rémunérations perçues par les assujettis. Ils sont utilisés par l'organe de contrôle dans le cadre de la vérification des déclarations et des plafonds de rémunération.

9 § 1^{er} de l'article L6411-1 du [CDLD] et § 1^{er} de l'article 96/2 de [CPAS].

10 Article 3 des [D2004AP] et [D2004AP138] et article 3 des [D2004CG] et [D2004CG138].

11 Article 15/6 des [D2004AP] et [D2004AP138].

12 Article 19/7 des [D2004CG] et [D2004CG138].

13 § 5 de l'article L6411-1 du [CDLD], § 4 de l'article 96/2 de [CPAS], § 2 de l'article 15/6 des [D2004AP] et [D2004AP138].

14 Article 19/7 des [D2004CG] et [D2004CG138].

15 § 6 et § 7 de l'article L6411-1 du [CDLD]; § 6, § 7 et § 8 de l'article 96/2 de [CPAS]; § 3 et § 4 de l'article 15/6 des [D2004AP] et [D2004AP138]; et article 19/7 des [D2004CG] et [D2004CG138].

16 § 1^{er} de l'article L6421-1 du [CDLD]; § 1^{er} de l'article 96/3 de [CPAS], § 1^{er} de l'article 15 des [D2004AP] et [D2004AP138] et article 19/1 des [D2004CG] et [D2004CG138].

2.3 Assujettis

Pour le volet « CDLD », les personnes assujetties à l'obligation de déclarer leurs mandats sont les titulaires d'un mandat originaire, les titulaires d'un mandat originaire exécutif, les personnes non élues et les titulaires de la fonction dirigeante locale¹⁷. Pour le volet « décrets 2004 », il s'agit des administrateurs publics et des gestionnaires des entités reprises dans le registre institutionnel, ainsi que des commissaires du gouvernement.

Les assujettis sont tenus de déclarer au plus tard le 1^{er} juin de chaque année les mandats qu'ils ont exercés l'année précédente. Pour ce faire, ils doivent soumettre une déclaration de mandat à la DCM, soit en version papier, soit sur un formulaire en ligne. Pour chaque mandat, l'assujetti précise le type de mandat et la rémunération perçue, et prouve celle-ci en produisant les fiches fiscales qui y sont liées¹⁸.

L'assujetti qui constaterait une erreur dans les informations publiées le concernant peut signaler celle-ci à la DCM dans les deux mois suivant la publication du cadastre¹⁹.

2.4 Vérification des déclarations et constitution du cadastre

La DCM se charge de collecter et vérifier les déclarations de mandats, de publier le cadastre des mandats et la liste des assujettis qui n'ont pas déposé de déclaration. Elle assure également le respect des procédures de récupération des trop-perçus et de sanction des assujettis défaillants.

La législation prévoit que la DCM vérifie la conformité de toutes les déclarations aux dispositions prévues²⁰. Elle dispose d'un délai de 11 mois après réception de la déclaration pour envoyer un avis à l'assujetti en cas d'absence de déclaration, d'anomalie ou de suspicion d'irrégularité. Une fois ce délai dépassé, les déclarations sont présumées conformes²¹. Le contrôle porte sur l'exactitude des mandats déclarés et sur le respect des plafonds de rémunération définis pour chacun des mandats.

Le cadastre des mandats comporte les informations des déclarations de mandats telles qu'elles ont été soumises par les assujettis²². La liste des défaillants comporte l'ensemble des assujettis qui n'ont pas soumis de déclaration de mandats. Le cadastre des mandats et la liste des défaillants doivent être publiés au plus tard le 31 décembre de l'année qui suit l'exercice du mandat au Moniteur belge et sur le site web de la Région wallonne. Les corrections reçues des assujettis après publication du cadastre et les informations reçues par l'organe de contrôle après le 15 novembre sont publiées ultérieurement au Moniteur belge et sur le site de la Région.

17 Article L5211-1 du [CDLD] et § 4 de l'article 38 de [CPAS]. L'article 38 de [CPAS] précise que la partie 5 du CDLD est applicable aux mandataires définis dans cet article.

18 Article L5211-2 du [CDLD]; article 15/2 des [D2004AP] et [D2004AP138]; article 19/3 des [D2004CG] et [D2004CG138].

19 § 1^{er} de l'article L5511-1 du [CDLD]; § 3 de l'article 15/2 des [D2004AP] et [D2004AP138]; § 2 de l'article 19/3 des [D2004CG] et [D2004CG138].

20 § 2 de l'article L5411-1 du [CDLD]; § 2 de l'article 15/2 des [D2004AP] et [D2004AP138]; § 2 de l'article 19/3 des [D2004CG] et [D2004CG138].

21 § 5 de l'article L5421-1 du [CDLD]; § 2 de l'article 15/3 des [D2004AP] et [D2004AP138]; § 2 de l'article 19/4 des [D2004CG] et [D2004CG138].

22 § 5 de l'article L5511-1 du [CDLD]; § 3 de l'article 15/2 des [D2004AP] et [D2004AP138]; § 2 de l'article 19/3 des [D2004CG] et [D2004CG138].

La répression des assujettis défailants et le remboursement des trop-perçus sont prévus. Les dispositions légales détaillent les délais, les éventuelles auditions des assujettis concernés et leurs voies de recours. Les sanctions peuvent être la déchéance des mandats, l'interdiction d'être titulaire d'un mandat et l'inéligibilité pendant une période de six ans²³, la révocation et l'interdiction d'exercer les mandats d'administrateur public, gestionnaire ou commissaire du gouvernement pendant deux ans²⁴.

2.5 Le logiciel RegCad

Le logiciel RegCad est utilisé pour la collecte des différentes déclarations et des rapports de rémunération (pour ce qui concerne les institutions locales et supra-locales), leur vérification et l'élaboration du registre institutionnel et du cadastre des mandats.

RegCad comporte d'une part les interfaces externes, destinées aux institutions (« front-office »), et d'autre part les interfaces internes, destinées aux agents de l'administration (« back-office »). Les déclarations de mandats sont soumises par les assujettis via l'interface « Mon espace »²⁵, et transférées automatiquement dans RegCad.

2.5.1 Les interfaces externes

Pour chaque institution, le gestionnaire local de sécurité identifie l'informateur institutionnel et, pour les institutions du volet « CDLD », le responsable du rapport de rémunération. Ceux-ci peuvent ensuite soumettre les déclarations institutionnelles et le rapport de rémunération après une identification sécurisée.

Les assujettis qui souhaitent compléter leur déclaration de mandat sur un formulaire en ligne le font via l'interface « Mon espace », en s'identifiant également de manière sécurisée.

2.5.2 Les interfaces internes

Les interfaces internes de RegCad se composent de deux parties : la partie « registre » et la partie « cadastre ». Les agents de la DLO et de la DCEJ ont uniquement accès à la partie « registre ». Les agents de la DCM ont accès aux deux parties.

RegCad reprend automatiquement toutes les informations des déclarations institutionnelles et des déclarations de mandats soumises sur un formulaire en ligne. Les agents de la DCM encodent manuellement les déclarations de mandats soumises en version papier. Des transferts automatiques d'informations de la partie « registre » vers la partie « cadastre » sont réalisés et des fonctionnalités de vérification sont prévues dans le logiciel²⁶.

À la demande de la DCM, le logiciel RegCad génère une version du cadastre des mandats destinée à la publication. Cette version regroupe l'ensemble des informations requises. De même, le logiciel génère automatiquement la liste des assujettis défailants.

²³ Article L5431-1 du [CDLD] ; § 5 de l'article 38 de [CPAS].

²⁴ Articles 15/4 et 15/5 des [D2004AP] et [D2004AP138] et articles 19/5 et 19/6 des [D2004CG] et [D2004CG138].

²⁵ « Mon espace » est une interface se présentant comme « le guichet en ligne de la Wallonie pour les citoyens et les entreprises ».

²⁶ Voir le [chapitre 5](#).

Chapitre 3

Élaboration du registre institutionnel

3.1 Volet « décrets 2004 »

3.1.1 Processus internes à la direction de la chancellerie et de l'expertise juridique (DCEJ)

La DCEJ identifie les entités du registre, envoie annuellement des courriers d'information aux informateurs institutionnels, répond à leurs éventuelles questions, vérifie que les déclarations ont été soumises et envoie des rappels pour les déclarations non reçues.

Aucune procédure écrite n'encadre ces différentes opérations. Ceci compromet le transfert de connaissances en cas de modification de l'équipe.

Recommandation n° 1

La Cour des comptes recommande de rédiger des procédures écrites qui identifient clairement le rôle et les responsabilités de l'ensemble des agents de l'unité administrative.

3.1.2 Périmètre du registre institutionnel

Les institutions reprises dans le registre²⁷ pour le volet « décrets 2004 » ont été déterminées en premier lieu par une liste nominative. À celles-ci se sont ajoutées les institutions créées ultérieurement par décret. Y figurent également l'ensemble des entités dans lesquelles les institutions détiennent une participation qualifiée²⁸.

Compte tenu de ces différents éléments, la DCEJ a déterminé une liste de 102 institutions pour le volet « décrets 2004 » du registre institutionnel pour l'année 2023.

Les décrets relatifs au statut de l'administrateur public donnent la possibilité au gouvernement d'accorder une dérogation sur demande écrite, préalable et motivée de l'entité considérée²⁹. Les critères de dérogation ne sont pas établis par le cadre juridique, laissant au gouvernement une large marge d'appréciation.

²⁷ Article 3 des [D2004AP] et [D2004AP138] et article 3 des [D2004CG] et [D2004CG138].

²⁸ Article 2, 22°, du [D2004AP] : « "participation qualifiée" : une participation au capital ou dans le fonds social d'une entité permettant à la personne ou l'entité qui la détient, soit d'empêcher l'adoption d'une décision par les organes de cette entité en vertu de la loi applicable à l'entité, de ses statuts ou d'une convention, soit de désigner un ou plusieurs administrateurs, en vertu de la loi applicable à l'entité, de ses statuts ou d'une convention ».

²⁹ Article 3, § 7, point 2°, des [D2004AP] et [D2004AP138].

La Cour des comptes a examiné l'ensemble des arrêtés octroyant ou refusant ces dérogations. Ils concernent huit entités (cinq refus et trois accords). La Cour constate que les critères utilisés pour motiver les réponses sont uniformes, appliqués de manière systématique, et recevables selon l'objectif recherché. Néanmoins, ces critères ne sont pas rendus publics. Ils peuvent sembler arbitraires à une entité qui souhaiterait obtenir une dérogation et qui se la verrait refuser.

Recommandation n° 2

Afin de garantir la transparence des actes du gouvernement, la Cour des comptes recommande de prévoir les critères de dérogation, ou le type de critères admissibles, dans un texte juridiquement contraignant.

3.1.3 Contrôle

Le gouvernement et l'organe de contrôle disposent de la possibilité de demander, sans aucune condition, la preuve que les informateurs institutionnels ont dressé la liste des assujettis de leur institution et les ont informés de leurs obligations pour le 30 avril³⁰. À ce jour, ce contrôle n'a pas été exercé. Le gouvernement dispose également de la possibilité de sanctionner les informateurs institutionnels défaillants, mais, à la date de clôture des travaux d'audit, n'y avait jamais recouru.

Néanmoins, la DCEJ envoie d'initiative un courrier d'information aux informateurs institutionnels qui relèvent du volet « décrets 2004 », puis un rappel en cas d'absence de déclaration.

Malgré ces rappels, la DCEJ relève trois institutions dont les informateurs institutionnels n'ont pas rempli leurs obligations.

Recommandation n° 3

La Cour des comptes recommande de prévoir formellement dans les processus de la DCEJ une notification au gouvernement afin qu'il applique les processus de contrôle et de sanction prévus par les décrets.

3.1.4 Complétude des informations

3.1.4.1 Déclarations institutionnelles incomplètes ou incorrectes

La DCEJ a relevé dix institutions dont les données sont incomplètes.

La DCEJ vérifie les informations contenues dans les déclarations lorsqu'une demande en ce sens lui est adressée par la direction du contrôle des mandats (DCM), mais il n'y a pas de vérification systématique du contenu des déclarations, la législation ne prévoyant par ailleurs pas de telles vérifications. L'exactitude et la complétude des déclarations dépendent donc entièrement de la qualité du travail de déclaration de l'informateur institutionnel.

³⁰ Article 15/6, § 3 des [D2004AP] et [D2004AP138] et article 19/7 des [D2004CG] et [D2004CG138].

Recommandation n° 4

La Cour des comptes recommande de poursuivre les efforts de communication à l'égard des informateurs institutionnels afin de renforcer leur engagement.

3.1.4.2 Commissaires du gouvernement

Le gouvernement ne mentionne pas dans le registre les nominations de commissaires auxquelles il procède.

La DCEJ a d'initiative demandé aux informateurs institutionnels de déclarer les commissaires du gouvernement présents dans leurs institutions, via le formulaire de déclaration institutionnelle.

Des projets d'arrêtés du gouvernement wallon en cours de deuxième lecture prévoient qu'une délégation soit accordée au bénéfice de l'administration pour la déclaration des commissaires du gouvernement.

Recommandation n° 5

La Cour des comptes recommande de formaliser le processus d'inscription des commissaires du gouvernement au registre au moment de leur nomination.

3.1.5 Rapports de rémunération

Les rapports de rémunération pour le volet « décrets 2004 » sont transmis directement au ministre de tutelle, sans être inscrits dans le logiciel Reg Cad ou être transmis à la DCEJ.

Ces rapports sont un outil qui permet à la DCM de contrôler les déclarations de mandats. À l'heure actuelle, la DCM les consulte en les obtenant auprès de la chancellerie du gouvernement wallon, ce qui complique son travail.

Recommandation n° 6

La Cour des comptes recommande d'inclure l'ensemble des rapports de rémunération dans RegCad.

3.2 Volet « CDLD »**3.2.1 Processus internes à la direction de la législation organique (DLO)**

La DLO a modélisé l'ensemble de ses processus :

- le processus de rappels aux informateurs institutionnels ;
- le processus de correction des anomalies provenant du back-office ;
- le processus de mise à jour du périmètre du registre, soit en y ajoutant des entités nouvellement créées soit en y ajoutant des entités existantes ;
- le processus de fonctionnement du helpdesk.

Elle a de plus identifié les risques internes et externes qui y sont liés.

3.2.2 Périmètre du registre institutionnel

Pour 2023, la DLO a déterminé une liste de 873 institutions pour le volet « CDLD » du registre institutionnel.

Les types d'institutions incluses dans le registre sont listés aux articles L5111-1 et L6411-1 du CDLD. Contrairement à la majorité de celles-ci, le cas des ASBL associant une ou plusieurs communes ou provinces pose des problèmes d'interprétation.

Les communes ont la possibilité, seules ou en s'associant, de créer des ASBL, comme le dispose le chapitre IV du CDLD intitulé « Les ASBL communales ». Cette possibilité appelle plusieurs commentaires.

Premièrement, l'article L1234-6 de ce chapitre précise qu'il ne s'applique pas aux ASBL dont les activités sont organisées en vertu d'un cadre légal spécifique. Il pourrait en découler qu'elles sont exclues du registre institutionnel, sauf si elles relèvent d'une participation publique locale significative. Compte tenu notamment de cet obstacle juridique, il n'existe actuellement pas de déclaration institutionnelle d'ASBL communale dans le registre institutionnel.

Deuxièmement, les ASBL associant exclusivement plusieurs communes ou provinces ne remplissent pas elles-mêmes de déclarations institutionnelles. En effet, le CDLD prévoit que le directeur général d'une des communes ou provinces associées remplit la déclaration. D'une part, cette disposition pose des problèmes pratiques, la personne chargée de la déclaration institutionnelle n'ayant pas toujours les informations nécessaires en sa possession. D'autre part, l'informateur institutionnel n'est pas défini.

Troisièmement, faute d'informateurs institutionnels, les organes des ASBL ne sont pas systématiquement créés dans le logiciel RegCad, ce qui, le cas échéant, prive les informateurs institutionnels des autres structures concernées de la possibilité de mentionner les représentants de leurs entités dans ces organes.

Recommandation n° 7

La Cour des comptes recommande de clarifier le cadre juridique relatif aux ASBL associant une ou plusieurs communes ou provinces.

3.2.3 Contrôle

À l'instar du volet « décrets 2004 », le gouvernement et l'organe de contrôle disposent de la possibilité de demander, sans aucune condition, la preuve que les informateurs institutionnels ont dressé la liste des assujettis de leur institution et les ont informés de leurs obligations pour le 30 avril. De plus, le gouvernement dispose d'une possibilité de sanction³¹. À ce jour, ce contrôle n'est pas effectué par le gouvernement.

La DLO réalise d'initiative un suivi des déclarations soumises, et effectue trois rappels aux informateurs institutionnels défaillants, selon le processus qu'elle a formalisé. Ce processus se termine par une notification à la hiérarchie interne à l'administration en cas d'absence de régularisation.

³¹ § 6 et § 7 de l'article L6411-1 du [CDLD] et § 6, § 7 et § 8 de l'article 96/2 de [CPAS].

La DLO estime que les bogues informatiques rencontrés par les informateurs institutionnels depuis l'ouverture de l'interface externe de RegCad en septembre 2020 posent un problème de légitimité pour l'application d'éventuelles sanctions par le gouvernement.

Recommandation n° 8

La Cour des comptes recommande de corriger les bogues informatiques entravant le travail des informateurs institutionnels, d'inclure une notification au gouvernement dans le processus de la DLO, et que le gouvernement applique le processus de rappel et de sanction prévu par le CDLD.

3.2.4 Complétude des informations

3.2.4.1 Déclarations institutionnelles incomplètes ou incorrectes

Parmi les 29 dossiers analysés par la Cour des comptes, treize présentent des erreurs ou des lacunes.

La DLO a prévu un processus de traitement des anomalies. Au cours de ses travaux, la Cour des comptes a constaté que la DLO vérifie les informations contenues dans les déclarations si une demande lui est adressée par la DCM, dans le cadre de contrôles d'initiative ou lors de croisements de données. Néanmoins, il n'y a pas de vérification systématique du contenu des déclarations institutionnelles, la législation ne prévoyant par ailleurs pas de telles vérifications.

À l'instar du volet « décrets 2004 », l'exactitude et la complétude des déclarations institutionnelles dépendent entièrement du comportement actif et de la qualité du travail de déclaration des informateurs institutionnels.

Recommandation n° 9

La Cour des comptes recommande de poursuivre les efforts de communication à l'égard des informateurs institutionnels afin de renforcer leur engagement.

3.2.4.2 Incohérence des informations demandées

La foire aux questions de la direction de la législation organique (DLO) invite les informateurs institutionnels communaux à ne pas compléter les organes internes d'ordre consultatif dont les membres ne sont pas rémunérés, mais impose la déclaration des membres rémunérés (même s'ils ne sont pas mandataires), contrairement aux dispositions du CDLD³².

Recommandation n° 10

La Cour des comptes recommande d'aligner les informations demandées dans la foire aux questions et les informations requises selon le CDLD.

³² Articles L6411-1.

Chapitre 4

Élaboration du cadastre des mandats

La direction du contrôle des mandats (DCM) met en œuvre trois processus :

- la récolte des déclarations de mandats suivie de la publication du cadastre et de la liste des défailants ;
- la vérification des déclarations et des plafonds de rémunération ;
- la récupération des trop-perçus et l'application de sanctions.

Bien que la vérification des déclarations débute avant la publication du cadastre, elle peut être effectuée jusqu'à onze mois après réception des déclarations, soit après la date de publication du cadastre. Par ailleurs, les informations reprises dans le cadastre sont celles fournies par l'assujetti lui-même³³, qu'elles aient été vérifiées ou non.

La DCM a modélisé l'ensemble de ses processus. Elle a identifié les différents risques y afférents, les manières de diminuer leur probabilité d'occurrence et leur impact.

4.1 Publication du cadastre et de la liste des défailants

Les déclarations de mandats doivent être soumises à la DCM au plus tard le 1^{er} juin de chaque année, et reprennent les mandats exercés durant l'année civile précédente. La DCM reçoit des déclarations de mandats en version papier ou en version électronique, tant pour le volet « décrets 2004 » que pour le volet « CDLD ». Le nombre de déclarations reçues ces dernières années pour les deux volets est repris dans le tableau 1.

Dans le cadre de l'audit mené en 2021, la Cour des comptes recommandait de « *favoriser, par tous les moyens, l'utilisation du formulaire électronique, ceci afin d'éviter d'éventuelles erreurs lors de l'encodage des données figurant sur les formulaires papier* ». La DCM incite activement les assujettis à soumettre leurs déclarations par voie électronique et le nombre de formulaires papier reçus diminue chaque année.

³³ Articles L5511-1, § 1 du [CDLD], 15/2, § 3, de [D2004AP] et [D2004AP138] et 19/3, § 2, alinéa 5, [D2004CG] et [D2004CG138].

Tableau 1 – Déclarations de mandats reçues par la DCM

	Déclarations 2021 – Exercice 2020	Déclarations 2022 – Exercice 2021	Déclarations 2023 – Exercice 2022
Volet « CDLD » – version papier	2.399	2.123	1.627
Volet « CDLD » – version électronique	5.732	6.374	6.434
Volet « décrets 2004 » – version papier	140	104	73
Volet « décrets 2004 » – version électronique	447	435	419
Total	8.718	9.036	8.553

Source : Cour des comptes d'après les données fournies par la DCM

Les assujettis³⁴ déclarés par les informateurs institutionnels sont automatiquement repris dans la partie « cadastre » du logiciel RegCad. De ce fait, pour autant que le registre institutionnel soit complet et correct, la DCM dispose de la liste des assujettis.

Après encodage des déclarations papier dans RegCad, le logiciel génère la liste des assujettis n'ayant pas encore soumis de déclaration. La DCM leur envoie, en général en septembre, un courrier d'avis recommandé, comme prévu par le CDLD et les décrets.

En novembre, la DCM envoie à tous les assujettis ne s'étant pas mis en règle un courrier recommandé leur signifiant la décision de défaillance, comme prévu par le CDLD et les décrets.

En décembre, la DCM génère le cadastre des mandats ainsi que la liste des défailants puis les publie au Moniteur belge ainsi que sur le site de la Région.

Ces processus engendrent plusieurs conséquences :

- le cadastre des mandats et la liste des défailants publiés comportent l'ensemble des assujettis présents dans le registre institutionnel ;
- les informations reprises dans le cadastre des mandats sont celles déclarées par les assujettis eux-mêmes ;
- les rappels et notifications de décisions sont effectués conformément à la législation.

La Cour des comptes a procédé à l'analyse de 40 dossiers d'assujettis, sélectionnés aléatoirement dans le cadastre des mandats (20 dossiers), la liste des défailants (10 dossiers) et les assujettis sanctionnés (10 dossiers). Pour l'ensemble de ces dossiers, la DCM a appliqué correctement les processus de publication du cadastre et de la liste des défailants.

³⁴ Précisons que le Conseil d'État, dans son arrêt n°256.749, donne une interprétation des catégories de personnes soumises à l'obligation de déclarer différente de celle employée initialement par l'administration. Plus précisément, le Conseil d'État estime que le point h) du 9° de l'article L5111-1 du CDLD « h) de toute personne morale ou association de fait associant une ou plusieurs de ces autorités précitées » doit être interprété de manière stricte. Les mandats exercés dans des entités contrôlées de manière indirecte (par des entités elles-mêmes reprises dans le point h) ne doivent donc pas être déclarés.

Néanmoins, la Cour des comptes n'a pas reçu la garantie que tous les assujettis soient correctement repris dans le registre institutionnel³⁵, ce qui, de fait, remet en cause la complétude et l'exactitude du cadastre des mandats.

4.2 Contrôle des déclarations

La législation prévoit que la DCM vérifie la conformité de toutes les déclarations de mandats. En pratique, la DCM ne les contrôle pas toutes.

Afin de guider le choix des déclarations qu'elle contrôle, la DCM les priorise selon l'importance des mandats exercés et des rémunérations déclarées. Dans le cas de détection d'une erreur dans le chef d'une institution, l'ensemble des mandats exercés au sein de celle-ci devient prioritaire, les erreurs étant parfois similaires pour tous les mandats d'une même institution. Ces critères de contrôle sont utilisés de manière informelle.

En outre, il n'est actuellement pas possible de déterminer la proportion des déclarations contrôlées par la DCM ni le nombre de déclarations présumées conformes après onze mois par absence de contrôle. En effet, une case à cocher pour marquer la fin du contrôle d'une déclaration de mandats implémentée dans RegCad n'est pas systématiquement utilisée.

La Cour des comptes estime que le processus de contrôle manque de transparence, à la fois au niveau du choix des déclarations contrôlées et de la vision globale des contrôles effectués.

Recommandations n° 11, 12 et 13

En l'absence d'un contrôle de toutes les déclarations, qui doit rester l'objectif à atteindre, la Cour des comptes recommande de :

- formaliser les critères de priorité de sorte à pouvoir justifier le choix de contrôle de chaque déclaration ;
- formaliser le processus de répartition des contrôles entre agents, en fonction desdits critères ;
- sauvegarder le nom de l'agent ayant terminé le contrôle et la date de celui-ci, pour chaque déclaration contrôlée.

4.3 Demande de remboursements et sanctions

Si, dans le cadre de la procédure de contrôle des déclarations, la DCM constate une irrégularité ou un non-respect des plafonds de rémunération, elle adresse un avis par courrier recommandé à l'assujetti concerné. L'assujetti a alors la possibilité de faire valoir ses observations ou de communiquer sa déclaration rectifiée ; il peut aussi demander une audition à la DCM. Ensuite, la DCM prend sa décision et l'adresse par courrier recommandé à l'assujetti.

En cas d'absence de remboursement des sommes trop perçues ou d'absence de correction des irrégularités constatées dans les délais prévus, ainsi qu'en cas de présence sur la liste des défaillants, la DCM propose au gouvernement d'appliquer les sanctions prévues par le CDLD et les décrets. Le gouvernement décide des sanctions appliquées puis les publie au Moniteur belge.

³⁵ Voir le chapitre 3.

Le tableau 2 reprend les données chiffrées de ces processus pour les années de déclaration 2020 et 2021. Concernant les déclarations déposées en 2022, 80 demandes de remboursement ont été adressées par la DCM. Les autres données n'étaient pas encore complètes au moment de l'audit.

Tableau 2 – Nombre de demandes de remboursements, de sanctions et de recours au Conseil d'État contre les sanctions pour absence de déclaration

	Demandes de remboursements de trop-perçus	Déchéances	Révocations	Interdictions et inéligibilité	Recours au Conseil d'État contre les sanctions pour absence de déclaration
Exercice 2019 – déclarations 2020	19	22	0	40	6
Exercice 2020 – déclarations 2021	85	27	5	24	2

Source : Cour des comptes d'après les données fournies par la DCM

La Cour des comptes a analysé les processus écrits de la DCM, et conclu qu'ils correspondaient à la législation. La Cour a de plus examiné un échantillon de 10 dossiers d'assujettis sanctionnés sélectionnés aléatoirement, et constaté que les processus de demande de remboursement et de sanction avaient été correctement appliqués. Néanmoins, étant donné que la DCM ne contrôle pas toutes les déclarations de mandats, la Cour n'a pas la garantie que tous les trop-perçus et toutes les irrégularités soient détectés.

Chapitre 5

L'outil informatique

Le logiciel RegCad est le réceptacle de toutes les informations émanant des informateurs institutionnels et des assujettis. La direction de la législation organique (DLO) et la direction de la chancellerie et de l'expertise juridique (DCEJ) élaborent le registre institutionnel dans ce logiciel. La direction du contrôle des mandats (DCM) récolte les déclarations de mandats, les contrôle, les compare avec les informations du registre institutionnel et génère le cadastre des mandats via RegCad.

5.1 Améliorations de l'outil

Le logiciel RegCad fait l'objet de mises à jour régulières. Plusieurs améliorations prévues au moment de l'audit mené en 2021 sont opérationnelles :

- L'interface « Mon espace » permet aux assujettis de dupliquer leurs déclarations antérieures de sorte à leur faciliter l'encodage.
- L'implémentation du service « mutation » de la banque-carrefour d'échange de données, qui permettra d'actualiser certaines données en permanence, est en cours de finalisation.
- Un transfert automatique d'informations venant de la banque-carrefour des entreprises et du registre national a été implémenté afin de faciliter l'encodage des déclarations institutionnelles.
- La DCM a désormais accès en lecture à toutes les données du registre institutionnel au départ de la partie « cadastre ».

5.2 Difficultés de soumission des déclarations institutionnelles

Le logiciel RegCad souffre de problèmes de stabilité pouvant empêcher la soumission des déclarations institutionnelles.

En outre, la navigation au sein d'une même déclaration institutionnelle ne peut se faire qu'en passant successivement, dans leur ordre, d'une partie à l'autre. Cela implique une perte de temps et rend parfois impossible l'accès aux dernières parties.

Recommandations n° 14 et 15

La Cour des comptes recommande, d'une part, d'analyser et de résoudre les problèmes de stabilité du logiciel RegCad, et, d'autre part, de donner un accès direct pour les informateurs institutionnels aux différentes parties de leur déclaration institutionnelle.

5.3 Les règles métier

Le logiciel RegCad est doté d'une série de contrôles automatisés, appelés « règles métier », qui visent à détecter et signaler automatiquement des anomalies dans les déclarations de mandats et déclarations institutionnelles.

Douze règles métier ont été implémentées pour la partie « cadastre », et 47 pour la partie « registre » de RegCad³⁶. Les premières ont pour objet de vérifier automatiquement le respect des plafonds de rémunération, les secondes de vérifier les compositions des différents organes des institutions.

Ces contrôles automatisés, en raison de paramétrages inadéquats, sont inutilisables en l'état par l'administration. Aucune de ces règles métier n'est actuellement utilisée dans le cadre des contrôles. De plus, RegCad ne permet pas de résoudre « en masse » les anomalies similaires soulevées par les règles métier.

La Cour des comptes estime que le contrôle automatique de certains éléments des déclarations grâce à des règles métier faciliterait le travail de l'administration. Par ailleurs, cela constituerait une solution visant à permettre le contrôle de toutes les déclarations de mandats, conformément au prescrit légal.

Recommandations n° 16, 17 et 18

La Cour des comptes recommande de réaliser un état des lieux de l'importance des différentes règles métier et des problèmes rencontrés. Sur la base de cet état des lieux, la Cour recommande de rendre rapidement fonctionnel un ensemble de règles métier jugées prioritaires. Par ailleurs, la Cour recommande d'implémenter une fonctionnalité de résolution des anomalies « en masse ».

5.4 Comparaison des déclarations de mandats avec les données du registre institutionnel

À l'heure actuelle, comme mentionné au [chapitre 4](#), les informations contenues dans la partie « registre » de RegCad concernant un assujetti sont automatiquement accessibles dans la partie cadastre relative à cet assujetti. Les contrôles des déclarations de mandats se basent notamment sur la comparaison des éléments du registre et des éléments déclarés. Ils sont réalisés visuellement par les agents de la DCM.

La Cour des comptes estime que cette comparaison visuelle des données constitue un facteur de risque dans les processus de la DCM : une automatisation des comparaisons permettrait de limiter ce risque.

Dans le cadre de l'audit mené en 2021, la Cour des comptes avait déjà recommandé d'automatiser les comparaisons entre les données du registre institutionnel, des fiches fiscales et des rapports de rémunération avec les données des déclarations de mandats. Dans le cadre du présent audit, l'administration a précisé que cette recommandation n'a pas pu être mise en œuvre parce que d'autres améliorations à apporter au logiciel RegCad ont été jugées prioritaires.

Recommandation n° 19

La Cour des comptes recommande à nouveau de mettre en place l'automatisation de certaines comparaisons, par exemple via des règles métier transversales.

³⁶ Voir le [point 2.5.2](#).

5.5 Gestion du projet RegCad

Le chef de projet RegCad est un membre de la DLO, qui est elle-même cliente du projet. À ce titre, il a accès à la partie « registre » du logiciel et non à la partie « cadastre », ce qui ne lui permet pas d'avoir une vision d'ensemble du projet.

De plus, les différentes entités administratives participant au projet ne disposent pas de point de contact unique formalisé, ce qui complique la communication entre les différentes entités et parties prenantes.

Recommandations n° 20 et 21

La Cour des comptes recommande d'assurer à la fonction de chef de projet un rôle transversal et un accès à l'intégralité de RegCad. Par ailleurs, la Cour recommande de désigner des points de contact uniques au sein des différentes administrations afin de fluidifier la communication entre entités.

Chapitre 6

Conclusions

La Cour des comptes a évalué, d'une part, les processus mis en place par la direction de la chancellerie et de l'expertise juridique (DCEJ) et la direction de la législation organique (DLO) dans le cadre de l'élaboration du registre institutionnel et, d'autre part, les processus mis en place par la direction du contrôle des mandats (DCM) dans le cadre de l'élaboration du cadastre des mandats. La Cour a également évalué le fonctionnement du logiciel RegCad, qui supporte ces processus.

6.1 Le registre institutionnel

Le registre institutionnel ne constitue pas encore l'annuaire de référence, complet et actualisé, qu'il devrait être.

Plusieurs problèmes se posent au niveau du périmètre du registre. Premièrement, les ASBL associant une ou plusieurs communes ou provinces souffrent de définitions imprécises entraînant dans certains cas l'absence de déclaration institutionnelle, ou l'impossibilité de déclarer certains organes. Deuxièmement, les commissaires du gouvernement ne sont pas déclarés par le gouvernement lui-même, contrairement à ce que prévoit la législation.

En ce qui concerne le contrôle de l'obligation de déclarer, l'administration tient un relevé des déclarations reçues et envoie des rappels. Cependant, en dépit du cadre légal, ni le gouvernement ni l'organe de contrôle n'exercent de contrôle sur les informateurs institutionnels ; le gouvernement ne procède pas aux rappels que le cadre juridique prévoit à l'intention de ces derniers, qui ne se voient infliger aucune sanction.

6.2 Le cadastre des mandats

La Cour des comptes estime que les processus mis en place par la DCM assurent que les assujettis repris dans le registre institutionnel sont repris soit dans le cadastre des mandats, soit dans la liste des défaillants. La Cour estime également que, dans le premier cas, les informations reprises dans le cadastre sont conformes aux déclarations de mandats et que, dans le second cas, les procédures de rappel et de notification de décision prévues par la législation ont été respectées.

La Cour des comptes n'ayant pas reçu l'assurance que tous les assujettis sont correctement repris dans le registre institutionnel, la complétude et l'exactitude du cadastre des mandats ne sont également pas garanties.

Toutes les déclarations de mandat ne sont pas contrôlées, contrairement au prescrit légal. La priorisation des contrôles est réalisée de manière informelle, et la traçabilité des contrôles effectués est insuffisante.

La Cour des comptes estime que, en cas de trop-perçu ou d'anomalie détectés, les processus de notification au gouvernement et de proposition de sanctions sont appliqués conformément à la législation.

6.3 Le logiciel RegCad

Le logiciel RegCad est le réceptacle de toutes les informations émanant des informateurs institutionnels et des assujettis. La DLO et la DCEJ élaborent le registre institutionnel dans ce logiciel. La DCM récolte les déclarations de mandats, les contrôle, les compare avec les informations du registre institutionnel et génère le cadastre des mandats via ce registre institutionnel.

Le Logiciel RegCad n'est pas pleinement fonctionnel et nécessite encore des adaptations régulières.

Ce logiciel souffre de lenteurs et de défauts d'implémentation qui rendent difficile la soumission des déclarations institutionnelles. En outre, les contrôles automatiques des déclarations institutionnelles prévus dans le logiciel RegCad pour la partie « registre » ne sont pas utilisés à cause de problèmes de paramétrage.

La comparaison des déclarations de mandats avec les déclarations institutionnelles, les fiches fiscales et les rapports de rémunération est uniquement réalisée visuellement par les agents. Par ailleurs, les contrôles automatiques des déclarations de mandat prévus dans le logiciel RegCad pour la partie « cadastre des mandats » ne sont pas opérationnels.

6.4 Tableau des recommandations

Thématiques	Recommandations	Destinataires	Voir points
Processus de la DCEJ	1 Rédiger des procédures écrites qui identifient clairement le rôle et les responsabilités de l'ensemble des agents de l'unité administrative.	Administration	3.1.1
Dérogations	2 Prévoir les critères de dérogation, ou le type de critères admissibles, dans un texte juridiquement contraignant.	Parlement	3.1.2
Contrôle et sanctions du gouvernement pour le volet « décrets 2004 »	3 Prévoir formellement dans les processus de la DCEJ une notification au gouvernement afin qu'il applique les processus de contrôle et de sanction prévus par les décrets.	Administration Gouvernement	3.1.3
Complétude des informations	4 Poursuivre les efforts de communication à l'égard des informateurs institutionnels afin de renforcer leur engagement.	Administration	3.1.4.1
Déclaration des commissaires du gouvernement	5 Formaliser le processus d'inscription des commissaires du gouvernement au registre au moment de leur nomination.	Gouvernement	3.1.4.2
Rapports de rémunération	6 Inclure l'ensemble des rapports de rémunération dans RegCad.	Gouvernement	3.1.5
ASBL	7 Clarifier le cadre juridique relatif aux ASBL associant une ou plusieurs communes ou provinces.	Gouvernement Parlement	3.2.2.2

Thématiques	Recommandations	Destinataires	Voir points
Contrôle et sanctions du gouvernement pour le volet « CDLD »	8 Corriger les bogues informatiques entravant le travail des informateurs institutionnels, inclure une notification au gouvernement dans le processus de la DLO, appliquer le processus de rappel et de sanction prévu par le CDLD.	Administration Gouvernement	3.2.3
Communication à l'égard des informateurs institutionnels	9 Poursuivre les efforts de communication à l'égard des informateurs institutionnels afin de renforcer leur engagement.	Administration	3.2.4.1
Informations à fournir par les informateurs institutionnels	10 Aligner les informations demandées dans la foire aux questions avec les informations requises selon le CDLD.	Administration	3.2.4.2
Contrôle des déclarations	11 Formaliser les critères de priorité de sorte à pouvoir justifier le choix de contrôle de chaque déclaration. 12 Formaliser le processus de répartition des contrôles entre agents, en fonction desdits critères. 13 Sauvegarder le nom de l'agent ayant terminé le contrôle et la date de celui-ci, pour chaque déclaration contrôlée.	Administration	4.2
Problèmes d'accès et de soumission des déclarations institutionnelles	14 Analyser et résoudre les problèmes de stabilité du logiciel RegCad. 15 Donner un accès direct pour les informateurs institutionnels aux différentes parties de leur déclaration institutionnelle.	Administration	5.2
Contrôles automatisés via des règles métier	16 Réaliser un état des lieux de l'importance des différentes règles métier et des problèmes rencontrés. 17 Sur cette base, rendre rapidement fonctionnel un ensemble de règles métier jugées prioritaires afin qu'il soit utilisé dans le cadre des contrôles des déclarations dans les plus brefs délais. 18 Implémenter une fonctionnalité de résolution des anomalies « en masse ».	Administration	5.3
Comparaisons automatisées des déclarations de mandats avec les données issues du registre institutionnel	19 Mettre en place l'automatisation de certaines comparaisons, par exemple via des règles métier transversales.	Administration	5.4

Thématiques	Recommandations	Destinataires	Voir points
Gestion du projet RegCad	20 Assurer à la fonction de chef de projet un rôle transversal, et un accès à l'intégralité de RegCad. 21 Désigner des points de contact uniques au sein des différentes administrations afin de fluidifier la communication.	Administration	5.5

Ce rapport est disponible uniquement en version électronique,
sur courdescomptes.be.



DÉPÔT LÉGAL

D/2024/1128/19

PRÉPRESSE

Imprimerie centrale de la Chambre des représentants

PHOTO DE COUVERTURE

Shutterstock

ADRESSE

Cour des comptes
Rue de la Régence 2
1000 Bruxelles

TÉL.

+32 2 551 81 11

courdescomptes.be