



Faculté des sciences économiques, sociales, politiques et de communication (ESPO)
Ecole des Sciences Politiques et Sociales (PSAD)

Le Corps des commissaires du Gouvernement en Communauté française

14 ans après sa création, un premier bilan

Mémoire réalisé par
Philippe LESNE

Promoteur
Pierre-Olivier De Broux

Lecteurs
Jean Bourtembourg & Jean-Emile Charlier

Année académique 2016-2017
Master en Sciences politiques

Résumé

Au début des années 2000, la situation d'une filiale d'un organisme de la Communauté française va servir de déclencheur à une réforme en profondeur de la gouvernance des principaux organismes qui dépendent de la Communauté française.

L'un des aspects de cette réforme est la refonte complète du contrôle externe notamment en professionnalisant une partie des commissaires du Gouvernement auprès de ces organismes.

14 ans plus tard, ce mémoire fait une première tentative pour voir comment les motivations de départs ont été rencontrées et de percevoir si possible comment a évolué le contrôle externe effectué par les commissaires du Gouvernement auprès de certains des organismes concernés.

La question de la professionnalisation des commissaires du Gouvernement n'ayant pas encore fait l'objet d'analyse et de publication, il n'y a donc pas de cadre théorique de référence direct sur cet aspect particulier. Dans le cadre du mémoire, un certain nombre d'entretiens ont donc été effectués pour essayer d'établir si la réforme de 2003 a permis d'atteindre ses objectifs sur cet aspect-là.

Table des matières

Chapitre 1 - Introduction	8
1.1. Le contexte en 2000-2001 précurseur au décret de 2003	8
1.2. Les motivations annoncées du décret transparence	10
1.3. L'objet du mémoire	12
1.4. Méthodologie suivie	13
Chapitre 2 – La tutelle administrative – Concepts théoriques	15
2.1. La décentralisation.....	15
2.2. La notion d'organisme d'intérêt public	15
2.3. Le contrôle externe ou la tutelle sur les entités décentralisées	16
2.3.1. La notion de tutelle	17
2.3.2. Les contrôles poursuivis par la tutelle.....	17
2.3.3. Les modes de tutelles	18
Chapitre 3 – Les dispositions légales applicables au contrôle externe des OIP	19
3.1. Les compétences des commissaires du Gouvernement avant le décret du 9 janvier 2003	19
3.1.1. L'Inspection des Finances.....	20
3.1.2. Les commissaires du Gouvernement	23
3.1.3. Une rapide comparaison entre l'Inspection des finances et les commissaires du Gouvernement sous l'angle de la loi du 16 mars 1954	25
3.2. Le décret du 9 janvier 2003	28
3.3. Les règlements organiques des organismes	34
Chapitre 4 – La perception par les acteurs du contrôle	36
4.1. Quelques chiffres pour situer la réalité du Corps des commissaires du Gouvernement	36
4.2. Quelle est la perception du contrôle externe par le Corps des commissaires du Gouvernement ?	37
4.3. Actions prises par les commissaires du Gouvernement dans le cadre de la mise en œuvre du décret du 9 janvier 2003	38
4.4. Information du Gouvernement	39
4.5. Professionnalisation du Corps des commissaires du Gouvernement	40
4.6. La coordination.....	42
4.7. Points d'améliorations et évolutions souhaitées à faire	43
Chapitre 5. Conclusions	45
Annexe	46

Annexe 1 - Bibliographie	46
Annexe 2 -Interviews.....	52
Interview – André Flahaut – Ministre du Budget	52
Interview – Marie-Pierre Dejoie – Directrice générale adjointe à l’Etnic	56
Interview – Laurent Monniez – Directeur général-adjoint à l’ONE.....	59
Interview – Jean Leblon – Commissaire du Gouvernement à temps plein.....	63
Interview – Kristel Voglaire – Directrice à l’ETNIC	67

Abréviations

AGCF – Arrêté du Gouvernement de la Communauté française

AR – Arrêté royal

CF – Communauté française

Décret transparence – Décret du 9 janvier 2003 relatif à la transparence, à l'autonomie et au contrôle des organismes publics, des sociétés de bâtiments scolaire et des sociétés de gestion patrimoniale qui dépendent de la Communauté française

EAP – Ecole d'Administration publique

ETNIC – Entreprise publique des technologies Nouvelles de l'Information et de la Communication de la Communauté française

IFC – Institut de Formation en Cours de Carrière

MB – Moniteur belge

Norme SEC – Système européen de compte nationaux et régionaux

ONE – Office de la naissance et de l'Enfance

OIP – organisme d'intérêt public soumis à la loi du 16 mars 1954

Chapitre 1 - Introduction

Le contrôle externe des organismes d'intérêts publics par les commissaires du Gouvernement a fait l'objet d'assez peu de publications à ce jour et la plupart d'entre elles se limitent à énoncer le principe de l'existence de cette tutelle sans approfondir le sujet.

Depuis 2003, la Communauté française dispose d'un corps interministériel des commissaires du Gouvernement qui se distingue des autres niveaux de pouvoirs en prévoyant des commissaires « temps plein » pour exercer cette fonction.

14 ans après l'adoption de cette approche, il est intéressant de vérifier si les motivations de départ ont été rencontrées.

1.1. Le contexte en 2000-2001 précurseur au décret de 2003

Lors de la mise en place de la majorité gouvernementale en 1999 au niveau de la Communauté française, la vente de la filiale internationale de la régie publicitaire de la RTBF (RMBi) avait été identifiée comme source de recettes potentielles : *« On parlait toujours d'une rentrée nette pour la RTBF supérieure au milliard de francs belges ! De quoi attiser les appétits puisque le Gouvernement de la Communauté française fit comprendre qu'il se servirait au passage (on a parlé d'un montant de 700 millions de BEF à affecter à la politique audiovisuelle et culturelle). »*¹.

Très rapidement, il est apparu que la RMBi était au contraire largement endettée vu sa politique d'expansion à l'international et que la diminution du marché publicitaire faisait même envisager une éventuelle faillite de RMBi² et par effet domino, de sa maison mère, la RMB. Ce qui aurait amené la RTBF à diffuser des écrans publicitaires (continuité des contrats signés) mais sans plus en avoir les recettes. Plutôt que de disposer de recettes en provenance de la RTBF, le Gouvernement de la Communauté française aurait donc été obligé d'augmenter la dotation de cette dernière pour éviter les dégâts collatéraux de cette perte de rentrées.

¹ LOVENS Pierre-François, « Le magot RMBi se dégonfle », La Libre, 13 septembre 2001

² LETIS Fernand, « Dossier maudit RMBi : atténuer l'onde de choc », Le Soir, 15 novembre 2001

Au fil de l'évolution de ce dossier, le Gouvernement de la Communauté française s'est rendu compte de « *l'absence de communication au gouvernement d'informations essentielles* »³ et que les moyens d'information et de contrôles externes dont il disposait était plutôt limité et non adapté à l'évolution et au contexte des organismes dont la Communauté française est, d'une manière ou d'une autre, le pouvoir organisateur. Jean Leblon, à l'époque un des deux délégués du Gouvernement auprès de la RMB explique que « *Et quand le Gouvernement s'est tourné vers les commissaires du Gouvernement à la RTBF et vers les observateurs à la RMB, le Gouvernement s'est rendu compte qu'il n'avait pas d'observateur à la RMBi et que l'information remontait très peu vers la RMB et quasi pas du tout vers la RTBF* ». (LEBLON, 2017).

Ce constat amènera le Gouvernement de la Communauté française à proposer un décret relatif « *à la transparence, à l'autonomie et au contrôle des organismes publics, des sociétés de bâtiments scolaire et des sociétés de gestion patrimoniale qui dépendent de la Communauté française* »⁴, décret appelé couramment « décret transparence » ou décret du 9 janvier 2003.

Le contexte précurseur a influencé fortement le contenu des dispositions. Lors des travaux parlementaires, Rudy Demotte le rappelle par ailleurs : « *Cette réforme globale a comme vous le savez été engagée par le Gouvernement au début de cette année suite aux problèmes que la RTBF a rencontré avec une de ses filiales.* »⁵. Le même Ministre s'exprimant préalablement à l'Echo expliquait déjà que « *Certaines difficultés financières et opérationnelles nous ont imposé l'adoption d'un tel modèle* »⁶. Cette fois-ci dans le Vif/L'express, à la question de savoir pourquoi le Ministre du budget était désormais associé à la négociation du contrat de gestion, il répond : « *Il est tout à fait logique que le ministre du Budget - c'est moi aujourd'hui, ce ne le sera peut-être plus demain - soit associé plus étroitement au fonctionnement des entreprises et organismes publics. Les risques, en cas de pépin, sont avant tout financiers et budgétaires. Et, dans le cas d'une Communauté française dépourvue*

³ LOVENS Pierre-François, « RMBI : manquements et absence d'informations », La Libre, 20 septembre 2001

⁴ Décret du 9 janvier 2003 relatif à la transparence, à l'autonomie et au contrôle des organismes publics, des sociétés de bâtiments scolaire et des sociétés de gestion patrimoniale qui dépendent de la Communauté française, *M.B.*, 21 février 2003, p. 8752.

⁵ Projet de décret [...], op. cit., Rapport présenté au nom de la commission des finances, du budget, des affaires générales, de l'organisation de l'assemblée et de la comptabilité par M Meureau, *Doc. Parl.*, Parlement de la Communauté française, sess. ord. 2002-2003, n°345/3 p. 2.

⁶ Huwart Jean-Yves, « La Communauté française à l'heure de la transparence », L'Echo, 14 février 2002

d'autonomie fiscale, ce genre de problèmes peut s'avérer dramatique. Mieux vaut, par conséquent, s'en prémunir... »⁷

1.2. Les motivations annoncées du décret transparence

Selon les travaux préparatoires⁸, la volonté du Gouvernement est :

- d'avoir des règles applicables à l'ensemble des organismes. En commission parlementaire, le Ministre Demotte, porteur du projet, précise : *« le Gouvernement a (...) voulu une réforme globale qui concerne tous les organismes publics existants et à venir, relevant de la Communauté française. »⁹*
- d'aller plus loin dans la transparence et la responsabilité des administrateurs des organismes : *« le Gouvernement à donner comme priorité absolue à cette réforme deux maîtres mots (...) à savoir les principes de transparence et de responsabilité. »¹⁰*

Sur ces deux aspects, on peut relever dans les travaux parlementaires que le Gouvernement met en avant :

Pour la transparence :

- une structure des organes de gestion similaires aux différents organismes ;
- la publicité des rémunérations des administrateurs et des fonctionnaires dirigeants ;
- la mise en place d'un contrôle interne (audit interne) ;
- la mise en place d'un contrôle externe par des commissaires du Gouvernement et de commissaires aux comptes ;
- l'adoption d'un contrat de gestion définissant les missions de services publics et les objectifs à atteindre ;
- la reconnaissance de droits aux usagers.

⁷ PHILIPPON Isabelle, « La Communauté française est invisible », Le Vif, 29 mars 2002

⁸ Projet de décret [...], op. cit., *Doc. Parl.*, Parlement de la Communauté française, sess. ord. 2002-2003, n°345/1.

⁹ Projet de décret [...], op. cit., Rapport présenté au nom de la commission des finances, du budget, des affaires générales, de l'organisation de l'assemblée et de la comptabilité par M Meureau, *Doc. Parl.*, Parlement de la Communauté française, sess. ord. 2002-2003, n°345/3 p. 3.

¹⁰ Projet de décret [...], op. cit., Rapport présenté au nom de la commission des finances, du budget, des affaires générales, de l'organisation de l'assemblée et de la comptabilité par M Meureau, *Doc. Parl.*, Parlement de la Communauté française, sess. ord. 2002-2003, n°345/3 p. 2.

Pour la responsabilité :

- plus de responsabilités pour les organes de gestion ;
- la signature par les administrateurs d'une charte qui définira leurs devoirs ;
- la possibilité pour le Gouvernement de donner un mandat particulier au Président d'un organisme à l'occasion de décision stratégique ou de moment de crise ;
- la présence de sanctions dans le contrat de gestion si les objectifs de celui-ci ne sont pas atteints ;
- une obligation de rapports réguliers au Gouvernement de la part des commissaires du Gouvernement et des commissaires aux comptes ;
- une évaluation des commissaires du Gouvernement tous les deux ans ;
- une révocation possible à tout moment des commissaires aux comptes ;
- la concertation entre les auditeurs internes, les commissaires du Gouvernement et les commissaires aux comptes au moins deux fois par an.

Marc Focroule¹¹ confirme qu'il y avait une volonté de généraliser, par exemple, des commissaires aux comptes mixtes (Cour des comptes et réviseur d'entreprise) dans tous les organismes car « *ce n'était pas le cas partout* » (FOCCROULE, 2016). Mais aussi de créer des règles minimales communes pour avoir un « *dénominateur commun et permettre plus facilement une évaluation* » (FOCCROULE, 2016) comme pour le contrat de gestion ou les règles relatives aux administrateurs publics mais « *sans vouloir tout bouleverser* » (FOCCROULE, 2016).

Cette volonté de ne pas tout bouleverser se retrouve aussi dans les discussions lors des travaux parlementaires : Ruddy Demotte explique que « *Cependant, il reste clair et évident que cette réforme ne veut en rien entacher l'autonomie de fonctionnement et d'organisation des organismes publics* »¹². L'exposé des motifs est encore plus clair : « *On l'aura compris la présente réforme marque très nettement une évolution dans la manière dont les structures autonomes de gestion décentralisée de matières communautaires peuvent agir. Mais il est*

¹¹ Directeur de cabinet-adjoint du Ministre Demotte au moment du vote du décret du 9 janvier 2003 et actuel commissaire du Gouvernement à temps plein.

¹² Projet de décret [...], op. cit., Rapport présenté au nom de la commission des finances, du budget, des affaires générales, de l'organisation de l'assemblée et de la comptabilité par M Meureau, *Doc. Parl.*, Parlement de la Communauté française, sess. ord. 2002-2003, n°345/3 p. 3.

*clair qu'il s'agit aussi de préserver le dynamisme et l'efficacité propre, acquis et reconnu, des organismes publics. C'est pourquoi il est essentiel que le contrôle interne et externe mis en place permette à l'autonomie de l'organisme public de s'épanouir pleinement, en étant coordonné et responsable. »*¹³

Sur le contrôle externe, Marc Focroule explique que le but est de « *s'assurer que l'information arrive au commissaire et qu'il puisse la relayer au Gouvernement* » et que « *les commissaires sont censés empêcher que le facteur enclenchant ne se reproduise* » (FOCCROULE, 2016).

Finalement, la partie sur le contrôle externe des organismes est de loin la plus développée dans le décret transparence : la moitié des articles du projet de décret¹⁴ y est consacrée. Ce qui confirme aussi l'influence du contexte décrit au point 1.1.

1.3. L'objet du mémoire

Si le décret couvre de larges pans de la gouvernance d'organismes qui dépendent de la Communauté française, deux aspects ont retenu mon attention :

- 1° L'impact sur les organismes d'intérêts publics (OIP) de type B de la Communauté française qui dépendent de la loi du 16 mars 1954 : l'ONE, de l'ETNIC, de l'IFC et du Fonds écoreuils. Ces organismes ne sont pas à la base du contexte qui va amener le vote du décret « transparence »¹⁵. Il m'a donc semblé intéressant de regarder comment ces organismes ont vécus les modifications liées à leur gouvernance.
- 2° La nomination de commissaires du Gouvernement à temps plein. Hormis les commissaires et délégués du Gouvernement auprès des Universités et des Hautes Ecoles, la fonction de commissaire du Gouvernement auprès d'organismes publics n'avait jamais été une fonction à temps plein en Communauté française.

¹³ Projet de décret [...], op. cit., *Doc. Parl.*, Parlement de la Communauté française, sess. ord. 2002-2003, n°345/1 p. 3..

¹⁴ En ne tenant pas compte des dispositions modificatives, abrogatoires et finales

¹⁵ Cfr point 1.1.

Je me suis donc demandé en quoi cette professionnalisation du rôle de Commissaire du Gouvernement a permis une meilleure information du Gouvernement sur le fonctionnement des organismes et une amélioration du contrôle externe de ces mêmes OIP.

Pour des questions de places et de temps, les autres aspects du décret de transparence ne sont donc pas abordés dans le cadre de ce mémoire.

1.4. Méthodologie suivie

Pour répondre à cette problématique, j'ai procédé à la fois avec une approche déductive et une approche inductive.

Une approche déductive (pour le cadre général) :

- Comparaison entre les compétences des commissaires et celles de l'inspection des finances (pour les OIP de type A) avant le décret transparence pour mieux cerner et comprendre les compétences des commissaires du Gouvernement avant le décret transparence
- Une analyse des compétences des commissaires après le décret 9 janvier 2003.

Les sources sont les publications en lien avec le contrôle administratif (externe) d'organismes publics et les textes juridiques qui régissent ces matières ainsi que les documents parlementaires.

Une approche inductive (pour l'impact de la professionnalisation des Commissaires du Gouvernement)

La question de la professionnalisation des commissaires du Gouvernement n'ayant pas encore fait l'objet d'analyse et de publication, il n'y a pas de cadre théorique de référence sur cet aspect particulier. J'ai donc effectué un certain nombre d'entretiens¹⁶ :

¹⁶ Cfr Bibliographie et annexes

- Entretiens auprès des OIP de type B concernés par le contrôle des Commissaires (ETNIC, ONE, IFC, Fonds écureuil) : enquête à la fois auprès des fonctionnaires généraux et des agents de services internes en charge des marchés publics et du budget ;
- Entretiens auprès de directeurs de cabinet et d'anciens membres de cabinet ;
- Entretiens auprès des commissaires du Gouvernement.

Je commencerais d'abord par des repères théoriques liés au concept de décentralisation et de contrôle externe (chapitre 2). Pour continuer ensuite par l'analyse des compétences et pouvoirs des commissaires du Gouvernement avant et après le décret transparence (chapitre 3). J'aborderais ensuite l'analyse des différents entretiens au vu des objectifs annoncés du décret du 9 janvier 2003 (chapitre 4) pour terminer par des conclusions et des pistes d'autres questions à étudier (chapitre 5).

Chapitre 2 – La tutelle administrative – Concepts théoriques

L'objet de ce mémoire concerne le contrôle externe de certains organismes d'intérêts publics en Communauté française.

Les organismes d'intérêts publics (OIP) existants en Communauté française ont été créés soit par héritage du Fédéral lors du transfert de compétences (ONE), soit par nécessité pour cogérer des compétences avec des acteurs du terrain (IFC et ETNIC), soit pour gérer des réserves financières en toute indépendance (Fonds écureuils).

2.1. La décentralisation

Tous ces organismes sont des OIP de type B au sens de la loi du 16 mars 1954. Ils sont donc des organismes disposant d'une autonomie de gestion dans le cadre des différentes dispositions légales les régissant.

Selon la théorie sur l'organisation et la gestion des administrations ou services publics, ces organismes s'insèrent dans le cadre de la décentralisation fonctionnelle aussi appelée « décentralisation par service ».

Si la décentralisation est un mode de gestion, elle est généralement définie en opposition à la centralisation (des services) ou à une autorité supérieure, la plupart du temps, politique. Ainsi Maurice-André Flamme (1989, p. 116) parle de la décentralisation comme « *le procédé d'organisation administrative qui consiste pour une autorité déterminée – en général le législatif – à confier la gestion de certains intérêts à des agents qui sont les organes et les représentants non pas du pouvoir central, mais d'une personne publique autre que l'Etat* ».

Didier Batselé (2010, p.207) en donne une définition plus neutre par rapport à la centralisation : « *la décentralisation par service est un procédé qui consiste à confier à des autorités organiquement indépendantes la gestion d'un service public déterminé, qu'il soit général, régional ou local* ».

2.2. La notion d'organisme d'intérêt public

Un certain nombre de critères communs peuvent caractériser un organisme d'intérêt public. Même s'ils sont fort proches, la liste n'est pas nécessairement la même entre les différents auteurs. Néanmoins, pour prendre deux auteurs André. Buttengenbach (1954, p.147) et Maurice-André Flamme (1989)¹⁷ trois critères communs sont identifiables :

- a. Le fait de disposer de la personnalité juridique (et être créée par une loi ou une norme équipollente) ;
- b. Disposer d'une autonomie de gestion ;
- c. Être soumis à un contrôle de tutelle.

Les deux premiers critères sortent de l'objet de ce mémoire et ne seront donc pas abordés dans ce chapitre.

2.3. Le contrôle externe ou la tutelle sur les entités décentralisées

La tutelle sur les entités décentralisées territoriales a fait l'objet de nombreuses études et publications. Celle relative aux organismes d'intérêts publics attire manifestement moins d'auteurs et il y a très peu d'articles de doctrine sur ce sujet (CONRAETS, 2008, p.96).

Néanmoins, la doctrine consacrée à la tutelle sur la décentralisation territoriale permet d'identifier des principes applicables à une tutelle sur les OIP.

Il y a cependant trois différences fondamentales en ce qui concerne l'organisation d'une tutelle sur des pouvoirs locaux et sur des OIP :

- Tous les actes des pouvoirs locaux sont soumis à la tutelle (HOUYET, 2008, p.60).
L'article 162, alinéa 2, de la Constitution rend obligatoire la tutelle sur toutes les décisions des pouvoirs locaux. Pour les OIP, il n'existe pas de disposition équivalente. L'autorité qui crée l'OIP a donc la possibilité de préciser le champ d'application de la tutelle.
- Les pouvoirs locaux sont soumis à une double tutelle.
La Constitution (art. 162, alinéa 2) impose une double tutelle : de légalité et d'opportunité « *que la loi ne soit violée ou l'intérêt général blessé* ». La même

¹⁷ Voir aussi M. Damar & P. Delaunois (1988, p. 9)

obligation n'existe pas pour les OIP. L'autorité qui crée un OIP a donc la possibilité de définir le type de tutelle applicable à un OIP.

- L'autonomie des pouvoirs locaux est garantie par la Constitution.

Dès lors, la tutelle sur ceux-ci ne peut pas avoir pour effet de restreindre cette autonomie. Les dispositions qui régissent cette tutelle ne peuvent donc être que d'interprétation restrictive (HOUYET, 2008, p.62)¹⁸. En ce qui concerne les OIP, il n'y a aucune autonomie de gestion garantie par une norme supérieure à la loi. L'autorité qui crée un OIP peut donc librement définir son autonomie et le mode de fonctionnement de la tutelle.

2.3.1. La notion de tutelle

Christophe Magdalijs (2004, p. 66) affirme que le « *contrôle de l'action administrative est un enjeu fondamental de démocratie (...). Le contrôle est également l'expression de la subordination de l'administration à l'acteur politique* ».

Pour Didier Batselé (2010, n° 961) l'existence d'une tutelle s'explique comme étant « *le contrepoids de la décentralisation* ». Et si des contrôles existent, pour Jacques Chevalier (1994, p.33) ils « *sont là pour garantir que l'administration ne s'écarte pas de la ligne qui a été tracée* ».

Pour Yves HOUYET (2008, p. 51), la tutelle n'est qu'un des moyens dont dispose une autorité pour exercer un contrôle administratif sur une administration.

De ces approches, nous pouvons comprendre la volonté, certes de donner de l'autonomie de gestion, mais aussi de garantir que les objectifs donnés au moment de cette autonomie soient respectés.

2.3.2. Les contrôles poursuivis par la tutelle

De manière générale, deux grands types de contrôles sont identifiables dans le cadre de la tutelle : le contrôle de légalité et le contrôle d'opportunité.

¹⁸ Voir aussi BATSELE Didier (2010, n°352)

Le contrôle de légalité est un contrôle des normes applicables qui permet de vérifier que la loi n'a pas été violée.

Le contrôle d'opportunité permet de vérifier que l'intérêt général est respecté.

2.3.3. Les modes de tutelles

Didier Bastelé (2010, p. 227) identifie trois types de tutelles : la tutelle générale, la tutelle spéciale et la tutelle coercitive. Tandis que Yves Houyet (2008, n°25 à 32) parle de tutelles a priori, de tutelles a posteriori et de tutelles coercitives.

La tutelle générale et la tutelle a posteriori est une tutelle qui permet à l'autorité de suspendre ou d'annuler une décision. En ce sens, on parle aussi de tutelle répressive.

La tutelle coercitive est une tutelle qui permet à l'autorité de tutelle prendre la décision à la place du service concerné soit en réformant la décision soit en se substituant au service concerné.

La tutelle spéciale ou a priori est une tutelle qui vise à permettre à l'autorité de tutelle d'intervenir avant que la décision ne soit prise (ou ne produise ses effets).

Les principes énoncés de manière succinctes ci-dessus permettent d'aborder les dispositions légales applicables aux OIP.

Chapitre 3 – Les dispositions légales applicables au contrôle externe des OIP par les commissaires du Gouvernement

Le décret du 9 janvier 2003 modifie et complète la manière dont le contrôle externe des organismes de type B visés par le décret est effectué. Pour comprendre la portée des changements apportés par le décret transparence, il est intéressant de comparer les dispositions existantes auparavant. En l'occurrence, c'est la loi du 16 mars 1954¹⁹ qui était la principale base légale.

3.1. Les compétences des commissaires du Gouvernement avant le décret du 9 janvier 2003

La loi du 16 mars 1954 règle un certain nombre de dispositions applicables aux OIP. Celles-ci sont principalement relatives aux règles budgétaires, comptables et financières applicables à ces OIP et aux contrôles externes. Ces derniers sont réalisés d'une part par le Ministre des Finances assisté par l'Inspection des finances pour les OIP de type A et par des commissaires du Gouvernement ou des délégués du Ministre des Finances pour les OIP de type B, C et D. Et, d'autre part, par des réviseurs aux comptes²⁰.

Si l'objet du mémoire portant sur le contrôle externe des organismes de type B par les commissaires du Gouvernement, il m'a semblé utile de faire également le point sur les compétences de l'Inspection des finances dans son rôle vis-à-vis des OIP de type A afin d'avoir des points de comparaisons, une meilleure compréhension des pouvoirs des commissaires du Gouvernement et un éclairage supplémentaire.

¹⁹ Loi du 16 mars 1954 relative aux contrôles de certaines organismes d'intérêts publics, *M.B.*, 24 mars 1954, p. 2210.

²⁰ Ce dernier aspect du contrôle externe ne fait pas partie du champ de ce mémoire

3.1.1. L'Inspection des Finances

Les inspecteurs des finances forment un corps spécial de fonctionnaires nommés à titre définit et soumis à un statut spécifique.²¹ D'autres dispositions règlent le fonctionnement et la déontologie de ce Corps interfédéral.

Dans le cadre de ce mémoire, c'est l'article 8 de la loi du 16 mars 1954 qui forme la base légale à l'action de l'Inspection des finances auprès des OIP de type A.

Le premier alinéa précise que les OIP de type A *« sont soumis à l'autorité du ministre dont ils relèvent ; à ce ministre sont confiés les pouvoirs de gestion »*.

Le second alinéa précise que *« Le Ministre des Finances exerce sur ces organismes un pouvoir de contrôle pour toutes les décisions qui ont une incidence financière et budgétaire. Il est assisté par les inspecteurs des finances suivant les modalités fixées par le Roi »*.

L'Inspection des finances relève donc du Ministre des Finances – qui exerce le contrôle externe - et non du Ministre de tutelle.

Les modalités de cette assistance ont été fixées dans l'arrêté royal du 8 avril 1954 *réglant les modalités de contrôle des inspecteurs des finances dans certains organismes publics*²²

3.1.1.1. Les missions de l'Inspection des finances

L'arrêté royal du 8 avril 1954 définit, en son article premier, deux missions de base pour l'Inspection des Finances :

- suivre *« la préparation et l'exécution du budget »* (art. 1, alinéa 1) ;
- contribuer *« en matière administrative , budgétaire et financière, à l'étude des mesures propres à réaliser des économies, à accroître les ressources et à améliorer l'organisation des services »* (art. 1, alinéa 2).

²¹ Arrêté royal du 1^{er} avril 2003 fixant le statut des membres du Corps interfédéral de l'Inspection des finances et modifiant l'arrêté royal du 28 avril 1998 portant organisation du Corps interfédéral de l'Inspection des finances, *M.B.*, 6 août 2003, p. 40306 ;

²² Arrêté royal du 8 avril 1954 réglant les modalités de contrôle des inspecteurs des finances dans certains organismes publics, *M.B.*, 18 avril 1954, p. 3143.

Là où l'article 8 de la loi du 16 mars 1954 donnait un rôle a priori uniquement d'assistance du Ministre du Budget dans son pouvoir de contrôle, l'arrêté royal va au-delà en prévoyant aussi un rôle de conseiller « en efficience » du fonctionnement des OIP de type A.

L'explication se trouve dans le Rapport au Roi de l'arrêté royal n°88²³. Celui-ci indique que « *le texte qui précise qu'il 'est assisté par les inspecteurs des finances suivant les modalités fixées par le Roi' souligne le caractère identique du pouvoir de gestion exercé par un ministre sur son département ou sur une administration personnalisée, tout en permettant d'adapter les modalités de ce contrôle à l'une ou l'autre particularité de la gestion des organismes de cette catégorie qui justifierait cette adaptation* ». Le rôle de l'Inspection des finances sur les OIP de type A est donc fort similaire à celui sur les services du Gouvernement²⁴.

3.1.1.2. Les moyens pour exercer leurs missions

Pour exercer leur mission, les inspecteurs des finances « *exercent leur contrôle sur pièces et sur place* » et « *peuvent assister, avec voix consultative, aux réunions de tous organes de direction ou de consultation* » (art. 2, alinéa 1). Ils peuvent aussi accéder « *à tous les dossiers et à toutes les archives de l'organisme et reçoivent des services tous les renseignements qu'ils demandent* » (art. 2, alinéa 2).

3.1.1.3. Les modalités d'exercices de leurs missions

Si les inspecteurs des finances ne peuvent « *ni participer à la direction ou à la gestion des services qu'ils sont chargés de contrôler, ni donner d'ordres tendant à empêcher ou à suspendre une opération* » (art. 3) leur avis préalable est cependant requis avant la décision du Ministre pour certaines propositions que l'on peut regrouper en 3 catégories :

- Les propositions liées à la gestion de l'organisme et qui nécessitent une décision du Ministre de tutelle ou du Ministre du budget.

²³ A.R n° 88 modifiant et complétant la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, M.B. 14 novembre 1967, p.11940

²⁴ Dans le cadre de mes recherches, je n'ai trouvé aucune publication qui étudiaient les similitudes et divergences des missions de l'Inspection des finances entre les services du Gouvernement et les OIP de type B auxquels l'AR du 8 avril 1954 est d'application.

Au niveau de la gestion budgétaire et financière, sont notamment concernés (art. 5), les propositions de budget, du financement de l'organismes via des emprunts ou des placements.

Au niveau des recettes, l'avis est entre-autre requis pour les propositions relatives aux tarifs et autres ressources (art. 5, 2°).

Pour les dépenses, sont également soumis à un avis, le cadre et du statut du personnel (art. 4), les différents marchés publics lancé par l'OIP selon des seuils définis et les éventuels octrois de subventions, indemnités et autres dépenses non réglementées par une législation organique (art. 5, 2°).

- Les propositions de législation qui sont susceptibles d'avoir un impact sur l'organisme concerné (art. 5, 1°).
- Et enfin, tout autre avis demandé de manière conjointe par le Ministre de tutelle et le ministre des Finances (art. 5, 5°). Cette dernière disposition permet aux Ministres concernés de pouvoir demander des missions *ad hoc* à l'Inspection des finances.

De même, la mission de l'Inspection des finances s'étend aussi aux différents rapports qu'un organisme envoie aux Ministres puisqu'il est prévu que les « *inspecteurs adressent aux ministres intéressés leurs considérations éventuelles au sujet de ces documents* » (art. 8 et 9).

Enfin, si l'Inspection des finances ne dispose pas d'un droit de recours, un avis négatif de sa part oblige le ministre de tutelle à se concerter avec le ministre du Budget et, en cas de désaccord, à demander l'arbitrage du Gouvernement (art. 6).

Si les seuils fixés pour les marchés et d'autres dispositions permettent d'éviter que les petits dossiers sans importance ne surchargent les inspecteurs des finances, il n'en reste pas moins que toute décision qui doit être prise dans un OIP de type A passe par un avis préalable de l'Inspection des finances. L'avis portant tant sur la légalité ou sur l'aspect budgétaire que sur l'efficacité de la proposition envisagée. Il y a donc une volonté d'essayer d'éclairer « à 360° » la personne qui doit prendre la décision.

Les différents avis que doit remettre l'Inspection des finances la positionne avant tout dans un rôle de conseil en amont du processus décisionnel formel par le ministre de tutelle ou par le ministre du Budget qui exerce le contrôle externe.

3.1.2. Les commissaires du Gouvernement

La loi du 16 mars 1954 en dit un peu plus sur les compétences et pouvoirs des commissaires du Gouvernement auprès des OIP de type B que sur l'Inspection des finances. Quatre articles reprennent des dispositions relatives aux commissaires du Gouvernement : les articles 9, 10, 11bis et 23.

L'article 9 de la loi du 16 mars 1954 contient le cœur du dispositif légal relatif aux commissaires du Gouvernement.

Cet article précise notamment que les OIP de type B (C et D) « *sont soumis au pouvoir de contrôle du ou des Ministres dont ils relèvent* » (art.9, §1^{er} alinéa 1) et que

- « *ce contrôle est exercé à l'intervention d'un ou de plusieurs commissaires du gouvernement, nommés par le Roi sur présentation du ministre compétent* » (art.9, §1^{er} alinéa 1) ;
- qu'« *à défaut de commissaire du gouvernement désigné sur la proposition du Ministre des Finances auprès des organismes des catégories B, C et D, un délégué de celui-ci exerce, dans les conditions prévues aux §§ 2 et 3, les mêmes fonctions que le commissaire du gouvernement pour toutes les décisions qui ont une incidence budgétaire ou financière* » (art. 9, §4)

Une remarque préalable doit être faite : comme le souligne Philippe Coenraets : « *le statut de commissaire du gouvernement n'est pas véritablement défini dans la loi* » (COENRAETS, 2008 p. 99). Ainsi, elle ne prévoit pas qu'un commissaire du Gouvernement soit nommé à titre définitif. Il est donc nommé et révoqué à la discrétion du Gouvernement. Rien n'empêche par ailleurs de nommer un fonctionnaire, voir un inspecteur des finances comme commissaire du Gouvernement auprès d'un OIP de type B mais il s'agit alors d'une fonction complémentaire à sa fonction principale et exercée à temps partiel.

Une deuxième différence apparaît déjà avec l'Inspection des finances, les commissaires du Gouvernement dépendent du ministre de tutelle là où les inspecteurs des Finances dépendent du ministre des Finances. Par ailleurs, le ministre des Finances a la possibilité de

désigner un délégué si jamais aucun commissaire n'était désigné. Mais dans ce cas-là, ses compétences sont limitées aux aspects budgétaires et financiers.

Ce même article 9 prévoit aussi que « *Le Roi règle l'exercice de la mission des commissaires et délégués* » (art. 9, §6). Néanmoins, contrairement à ce qui a été fait pour les inspecteurs des finances, aucun arrêté royal n'a jamais été pris²⁵. Ce qui apporte une différence importante dans le rôle des commissaires du Gouvernement puisqu'il se trouve dès lors (dé)limité aux seules dispositions prévues par les quatre articles de la loi du 16 mars 1954.

3.1.2.1. Les missions des Commissaires du Gouvernement

Malgré l'absence d'arrêté royal, les dispositions des articles de la loi du 16 mars 1954 permettent d'identifier les missions générales dévolues aux commissaires :

- veiller au respect de l'intérêt général (art. 9, §3 et art. 23) ;
- veiller à la légalité des décisions prises (art. 9, §3 et art. 23);
- veiller au respect des statuts de l'organisme (art. 9, §3) ;
- exercer par délégation, des compétences du Ministre du Budget ou de la Fonction publique (art. 11bis).

Le respect des « statuts de l'organisme » peut à la fois s'interpréter comme un respect de la légalité (les règles de fonctionnement prévues dans les statuts de l'OIP sont-elles bien respectées ?) mais aussi comme un contrôle de « l'objet social » ou des missions définies pour l'OIP dans ses statuts (ou dans sa législation organique). Ce qui oblige aussi le commissaire à veiller au « fond » des décisions prises par les organes de gestion de l'OIP.

Il est intéressant de noter que ces missions ne se déduisent qu'à travers les modalités prévues (voir point 1.2.3) pour permettre d'exercer un recours ou forcer l'inscription d'un point à l'ordre du jour qu'on peut comprendre et identifier leurs missions. Contrairement à celles de l'Inspection des finances, on ne retrouve donc pas une formulation « positive » des missions des commissaires du Gouvernement.

²⁵ Et selon les recherches que j'ai effectuées, je n'ai trouvé aucune publication qui mentionne l'existence de cette disposition et encore moins l'absence d'arrêté royal et l'impact que cela peut avoir ou non sur la définition de la mission des commissaires du Gouvernement.

3.1.2.2. Les moyens pour exercer leurs missions

Pour exercer ses missions, un commissaire du Gouvernement « *a les pouvoirs les plus étendus pour l'accomplissement de sa mission* » (art. 9, §2)

3.1.2.3. Les modalités d'exercices de leurs missions

La loi prévoit qu'un commissaire du Gouvernement « *assiste avec voix consultative aux réunions des organes d'administration et de contrôle* » (art. 9, §2) et qu'il dispose d'un droit de recours « *contre l'exécution de toute décision qu'il estime contraire à la loi, aux statuts ou à l'intérêt général. Le recours est suspensif* » (art. 9, §3). Les modalités d'exercice d'un recours sont par ailleurs fixées dans la loi (art. 9, §3 et art. 10).

De même, « *Lorsque l'intérêt général ou le respect de la loi ou des règlements le requiert, le ministre intéressé ou, le cas échéant, le Commissaire du gouvernement délégué à cette fin, peut requérir l'organe de gestion des organismes des catégories B, C et D, de délibérer, dans le délai qu'il fixe, sur toute question qu'il détermine.* » (art. 23, alinéa 1). Ici aussi, les modalités d'exécution sont fixées dans la loi (art. 23, alinéa 2).

Contrairement à l'Inspection des finances pour les OIP de type A, aucune disposition légale ne prévoit de demander ou impose l'avis des commissaires du Gouvernement lorsqu'une décision ou une information remonte vers le ministre de tutelle ou le ministre du Budget. L'absence d'arrêté royal explique sans doute cette situation. Cependant, un certains nombres de circulaires relatives à l'élaborations des budgets des OIP impose d'accompagner la proposition de budget de l'avis des commissaires du Gouvernement.

3.1.3. Une rapide comparaison entre l'Inspection des finances et les commissaires du Gouvernement sous l'angle de la loi du 16 mars 1954

Une première différence entre l'Inspection des finances et les commissaires du Gouvernement tient à leur statut : les premiers sont des fonctionnaires nommés à titre définitif et dont la mission est le contrôle et le conseil. Les seconds sont nommés « à temps partiels »

pour une durée indéterminée (généralement pour la durée d'une législature). Par ailleurs, ils exercent cette fonction en plus ou à côté d'un autre travail qui lui n'est pas nécessairement en lien avec les notions de contrôles et de conseil. Dès le départ, une différence d'approche entre ces deux fonctions.

D'autre part, si l'Inspection des finances et les commissaires du Gouvernement participent au contrôle externe, leur ministre « de tutelle » n'est cependant pas le même : la première dépend du Ministre du Budget et les seconds du Ministre de tutelle de l'organisme qu'ils contrôlent. Il n'y a donc pas, de manière naturelle et encore moins légalement, une coordination, ou à tout le moins des échanges, entre l'Inspection des finances et les commissaires du Gouvernement sur la manière d'exercer le contrôle sur les OIP.

Au niveau de la manière d'exercer leurs missions, tout comme l'article 9 de la loi du 16 1954 qui prévoit que le commissaire du Gouvernement « *assiste avec voix consultative aux réunions des organes d'administration et de contrôle* », l'arrêté royal du 8 avril 1954 prévoit la même disposition pour l'Inspection des finances (art. 2). Mais ce dernier interdit aussi à l'Inspection des finances d'intervenir dans la gestion de l'organisme (art. 3). Cette interdiction ne se retrouve pas pour les commissaires du Gouvernement. L'absence d'arrêté royal pour régler l'exercice de la mission des commissaires du gouvernement peut en être l'explication.

De manière plus générale, l'Inspection des Finances a un rôle plus actif : elle reçoit ou doit demander des informations sur laquelle elle doit remettre un avis en amont (à priori) de la prise de décisions. Elle joue aussi dans un rôle de conseiller en « efficience ». Et globalement, l'Inspection des Finances a un rôle « consultatif » (COENRAEST, 2009 p. 98), la responsabilité des actions à prendre relevant des seuls ministres concernés.

Le rôle des commissaires du Gouvernement apparaît comme double : il a, à la fois, en amont des décisions un rôle d'observateur (il assiste avec voix consultative aux réunions) et, en aval, un rôle de contrôleur réactif s'il exerce un recours après qu'une décision ait été prise (YERNAULT, 2010, p.553). Dans ce dernier cas, c'est sa responsabilité qu'il engage (CONRAETS, 2009, p.100). Comme signalé infra, l'absence d'arrêté royal précisant l'exercice de la mission des commissaires amoindrit la capacité d'un contrôle plus proactif que pourrait avoir légalement un commissaire du Gouvernement.

Enfin, l'analyse des dispositions de la loi du 16 mars 1954 et la comparaison avec les dispositions existantes pour l'Inspection des finances me donne l'impression que le statut du commissaire du Gouvernement tel que prévu par la loi du 16 mars 1954 est un statut inaboutit.

3.2. Le décret du 9 janvier 2003

Si la loi du 16 mars 1954 consacrait quatre articles aux commissaires du Gouvernement, le décret du 9 janvier 2003 en consacre 21 rien qu'aux commissaires du Gouvernement ; ce qui représente un tiers des articles du décret²⁶. Le cœur du dispositif relatif aux commissaires de Gouvernements dans ce nouveau décret se trouve au sein du Titre VI consacré au contrôle administratif et budgétaire.

3.2.1. Professionnalisation des commissaires du Gouvernement

Le premier changement d'importance est la professionnalisation d'une partie des commissaires du Gouvernement : chaque organisme est désormais contrôlé par deux commissaires du Gouvernement (art. 30, §1^{er}). Le premier est d'office un commissaire à temps plein nommé à titre définitif (art. 30, §3). Et le second est un commissaire à temps-partiel nommé pour la durée de la législature (art. 30, §3) sur proposition du ministre de tutelle (art. 31, alinéa 3).

Pour, notamment, garantir cette professionnalisation un processus d'évaluation des commissaires du Gouvernement à temps plein est prévu (art. 41) dans le cadre d'un statut (art. 40) et chacun d'entre eux est affecté pendant 5 ans à un ressort (art. 39). Chaque commissaire du Gouvernement à temps plein change ainsi d'affectation (= d'organismes qu'il contrôle) en début de législature (art. 39, alinéa 2).

On retrouve certains concepts présents à l'Inspection des Finances (emplois temps-plein) et aux Commissaires du Gouvernement auprès des Hautes Ecoles (emplois à temps-plein, notion de ressort et d'affection temporaire à certains organismes)²⁷.

3.2.2. Collégialité et coordination des contrôles

Le deuxième changement important est la mise en place d'un processus de collégialité entre les commissaires ainsi que d'une coordination entre eux. Là où la loi du 16 mars 1954

²⁶ En ne tenant pas comptes des articles relatifs aux dispositions modificatives, abrogatoires et finales

²⁷ Cfr décret du 17 mars 1997 fixant le statut des commissaires auprès des hautes écoles, *M.B.*, 23 mai 1997, p. 13173

prévoyait au mieux une collégialité entre les commissaires du Gouvernement du même organisme, le décret crée :

- un Corps interministériels des commissaires du Gouvernement (art. 37 à 43)
- un Collège des commissaires du Gouvernement (art. 44)
- une coordination des contrôles (art. 54 à 56)

Les documents parlementaires précisent que cette volonté de collégialité est voulue pour « éviter toute redondance dans le contrôle voire un contrôle éclaté et même contradictoire »²⁸.

Le Corps interministériels des commissaires du Gouvernement regroupe les commissaires du Gouvernement à temps plein, Il est placé sous l'autorité hiérarchique du Gouvernement (art. 37). Il dispose aussi de personnel mis à disposition et de moyens de fonctionnement (art. 38). C'est aussi lui qui sert de soutien administratif au Collège (art. 44, alinéa 4) et à la coordination des contrôles (art. 56).

La mise à disposition de personnel pour les commissaires du Gouvernement est aussi une nouveauté. Il s'agit de permettre au commissaire du Gouvernement de bénéficier d'une équipe transversale et qui peut couvrir les grands domaines de connaissances relevant du contrôle des commissaires du Gouvernement : marchés publics, budget, fonction publique, comptabilité, normes SEC, etc. Le commentaire des articles donne aussi trois autres raisons :

- garantir la continuité dans le temps de la connaissance spécialisée au sein du Corps et ce indépendamment du changement de ressort au sein des commissaires du Gouvernement ;
- permettre aux commissaires du Gouvernement à temps partiel de pouvoir aussi avoir accès à l'assistance des collaborateurs ;
- faciliter le travail en équipe des collaborateurs pour de meilleurs échanges d'expérience et une certaine cohérence dans l'approche des dossiers au niveau opérationnel.

²⁸ Projet de décret [...], *op. cit.*, *Doc. Parl.*, Parlement de la Communauté française, sess. ord. 2002-2003, n°345/1, exposé des motifs, p. 3

Le Collège des commissaires du Gouvernement est composé de tous les commissaires du Gouvernement et a pour but de débattre « de toute question transversale au contrôle » et peut « *faire toutes suggestions utiles au Gouvernement* » (art. 44, alinéa 2). Il peut aussi être saisi par le Gouvernement ou un Ministre (art. 44, alinéa 3). Les documents parlementaires sont un peu plus précis: le commentaire de l'article 44 annonce 3 objectifs « *stimuler les échanges d'expériences* », « *harmoniser, autant que faire se peut, les contrôles des commissaires du Gouvernement* » et pour les commissaires du Gouvernement à titre définitif leur permettre « *de se familiariser, sur un plan général, avec l'ensemble des organismes publics, sociétés de bâtiments scolaires et sociétés patrimoniales relevant de la Communauté française et qu'ils seront amenés à contrôler ultérieurement* »²⁹

La coordination des contrôles regroupe l'ensemble des commissaires du Gouvernement, les commissaires aux comptes, les membres de la cellule interne des organismes et éventuellement les réviseurs d'entreprise désigné auprès des organismes (art. 54). Ici, la volonté est de coordonner les contrôles (externes et internes) mais à un niveau encore plus large que les commissaires du Gouvernement.

3.2.3. Les missions des Commissaires du Gouvernement

Par rapport à la loi du 16 mars 1954, le décret fait évoluer les missions des commissaires du Gouvernement.

On y retrouve les trois missions que la loi du 16 mars 1954 leur donnait déjà :

- le respect de l'intérêt général et du contrôle de la légalité (art. 33, 1°),
- le respect des « statuts » à travers le respect des mission de service public (art 33, 2°),
- le respect du contrat de gestion et du plan de développement (art. 33, 3°)

Par ailleurs, de nouvelles missions sont prévues pour les commissaires du Gouvernement que je classe en trois catégories :

- une mission générale d'information.

²⁹ Projet de décret [...], *op. cit.*, *Doc. Parl.*, Parlement de la Communauté française, sess. ord. 2002-2003, n°345/1, commentaires des articles, p. 14

Le décret prévoit une information sous forme d'un « *rapport général au moins tous les six mois* » (art. 33, 7°, alinéa 1). Ces rapports sont signés par les deux commissaires sont à destination du ministre de tutelle et du ministre du budget. Ces derniers peuvent les transmettre au Gouvernement (art. 33, 7°, alinéa 2).

Les documents parlementaires expliquent cette dernière disposition en précisant que si l'un des deux ministres « *estime que le problème posé concerne le Gouvernement ou même risque d'engager à court ou moyen terme, directement ou indirectement la responsabilité du Gouvernement, ils transmettent sans délai, avec leurs commentaires, le rapport des commissaires, au Gouvernement.* »³⁰.

- une mission spécifique d'information

Celle-ci porte sur le règlement organique des organismes (art. 14, alinéa 2) et sur « *toutes les décisions des organes de gestion qui risquent d'avoir une incidence sur le budget général des dépenses de la Communauté française qui risquent de compromettre l'équilibre des finances de l'organisme public* » (art. 33, 4°).

Les documents parlementaires parlent de cette mission spécifique comme d'un « *contrôle de l'incidence négative de décisions de l'organisme public sur le budget général de la Communauté française* »³¹.

- une mission d'alerte

Via « *un rapport spécial* » lorsque une décision ou un acte des organes de gestion « *risque d'avoir une incidence sur le bon déroulement* » ou le respect des missions des services publics, du contrat de gestion ou du plan de développement (art. 33, 1 & 2°) ou via un « *avis écrit circonstancié* » lorsque qu'il y a présence de « *faits graves et concordants susceptibles de compromettre la continuité de l'organisme public* » (art. 33, 5°) ou qu'il y a un conflit d'intérêt de la part d'un administrateur (art. 35, 6°)

Par rapport à la loi du 16 mars 1954, on peut donc constater :

- que les missions des commissaires du Gouvernement sont plus précises ;
- que pour les nouvelles missions, le contexte dans lequel s'inscrit le décret de 2003 est prégnant surtout sur les aspects liés à l'information du Gouvernement qui montre une volonté d'être prévenu le plus vite possible dès qu'une décision au sein d'un organisme

³⁰ Projet de décret [...], *op. cit.*, *Doc. Parl.*, Parlement de la Communauté française, sess. ord. 2002-2003, n°345/1, commentaires de l'article 33, p. 12

³¹ Projet de décret [...], *op. cit.*, *Doc. Parl.*, Parlement de la Communauté française, sess. ord. 2002-2003, n°345/1, commentaires de l'article 33, p. 12

pourrait soit engager la responsabilité du Gouvernement soit avoir un impact sur le budget général des dépenses de la Communauté française soit sur la continuité d'un organisme.

Ce faisant, le décret balise nettement mieux et oriente plus clairement l'action des Commissaires au sein des organismes concernés que ne le faisait la loi du 16 mars 1954.

3.2.4. Les moyens pour exercer leurs missions

Pour exercer ses missions, un commissaire du Gouvernement « *a les pouvoirs les plus étendus pour l'accomplissement de sa mission* » (art. 35, alinéa 1). Cette notion de « *pouvoir les plus étendus* » a fait l'objet d'un échange lors des travaux parlementaires. Le Ministre avait alors précisé que cette expression a pour but « *d'éviter qu'à un certain moment, on aligne des arguments procéduriers pour empêcher d'accéder à un certain nombre d'informations* » et que « *L'exercice de la mission ne doit jamais venir buter sur des mécanismes de blocages, de rétention d'informations ou d'accès à des pièces.* »³².

Le décret prévoit ainsi un accès complet et absolu à tout document

- soit à l'initiative des les commissaires du Gouvernement qui peuvent demander via un administrateur ou via le fonctionnaire dirigeant « *tout document qu'ils jugent utiles pour l'exercice de leurs fonctions* » (art. 35, alinéa 2).

- soit à l'initiative de l'organisme qui est obligé de communiquer aux commissaires du Gouvernement « *tout document ayant trait aux questions portées à l'ordre du jour des organes de gestion* » (art. 35, alinéa 3).

Le décret précise aussi que les commissaires du Gouvernement « *exercent leurs missions sur pièces* » (art. 35, alinéa 3), qu'ils peuvent « *demande l'inscription à l'ordre du jour de tout point qu'ils jugent utile dans le cadre de leurs missions* » (art. 35, alinéa 4).

3.2.5. Les modalités d'exercices de leurs missions

³² Projet de décret [...], *op. cit.*, Rapport présenté au nom de la commission des finances, du budget, des affaires générales, de l'organisation de l'assemblée et de la comptabilité par M Meureau, *Doc. Parl.*, Parlement de la Communauté française, sess. ord. 2002-2003, n°345/3 p. 11.

L'article 34 permet aux commissaires du Gouvernement d'assister à toutes les réunions internes des organes de gestion. La raison de la présence des commissaires du Gouvernement aux réunions internes des organismes est notamment expliquée dans les documents parlementaires. On y retrouve cette volonté d'informer : « *L'objectif est qu'ils puissent ainsi exprimer leurs avis, informer préalablement à toute décision, de la manière la plus complète et précise possible, sur les risques que courre l'organisme public en agissant ou décidant dans tel ou tel sens.* »³³.

Le texte initial du décret prévoyait que le commissaire du Gouvernement « *assiste aux réunions des organes d'administration et de contrôle* » (art. 34). Si la loi du 16 mars 1954 précisait que les commissaires du Gouvernement siégeaient avec voix consultative, pour la situation actuelle, il faut se référer au commentaire qui précise qu'« *en tant qu'autorité de contrôle, les commissaires du Gouvernement n'ont pas de voix délibérative.* ».

En 2011, l'article 34 est remplacé par une nouvelle disposition³⁴ qui précise que le commissaire du Gouvernement assiste « *aux réunions du conseil d'administration (...) ainsi qu'aux réunions des comités et organes de cet organisme qui disposent d'un pouvoir décisionnel par délégation de l'organe de gestion* ». Le Conseil d'Etat précise dans son avis sur la modification de 2001 que « *Le commissaire du Gouvernement n'étant pas membre des organes de gestion et comités constitués au sein d'un organisme public, il serait plus exact de rédiger le texte en projet comme le texte actuellement applicable, c'est-à-dire de remplacer les mots "siège de plein droit" par le mot "assiste"* »³⁵.

Par ailleurs, cette nouvelle formulation limite apparemment le droit du commissaire du Gouvernement à pouvoir siéger dans des organes de gestion, autres que le conseil d'administration, qui exercent des compétences qui ne sont pas des compétences déléguées par le conseil d'administration³⁶. On gardera néanmoins en mémoire que les commissaires du Gouvernement ont les pouvoirs les plus étendus pour l'accomplissement de leurs missions et

³³ Ibidem

³⁴ Décret du 31 mars 2011 relatif à la gouvernance dans l'exécution des mandats publics au sein des organismes publics et des entités dérivées de l'autorité publique, M.B., 24 mai 2011 p. 29274

³⁵ Projet de décret du 31 mars 2011 relatif à la gouvernance dans l'exécution des mandats publics au sein des organismes publics et des entités dérivées de l'autorité publique, *Doc. Parl.*, Parlement de la Communauté française, sess. ord. 2010-2011, n°178/1 p.20

³⁶ Cfr par exemple, l'article 11, §1^{er} du décret du 27 mars 2002 qui confie directement au Bureau la nomination du personnel de l'ETNIC.

que les travaux parlementaires précisent que « *les commissaires du Gouvernement peuvent, s'ils le souhaitent, assister à toutes les réunions, formelles ou informelles de l'organisme* »³⁷.

Le décret prévoit aussi la possibilité que le commissaire du Gouvernement puisse exercer un recours contre une décision d'un organisme (art. 36). Hormis quelques adaptations formelles et l'obligation d'informer l'organisme concerné en cas de recours, il s'agit des mêmes règles et procédures que prévoyait la loi du 16 mars 1954 dans ses articles 9 et 10.

3.3. Les règlements organiques des organismes

Le décret du 9 janvier 2003 impose aux organismes concernés d'adopter un règlement organique qui doit notamment prévoir « *les limites et les formes dans lesquelles le Conseil d'administration délègue certaines de ses attributions* » (art. 14). Lors de l'adoption de leur règlement organique, certains organismes ont prévu dans leur règlement le principe du visa préalable des commissaires du Gouvernement pour des compétences déléguées.

Ainsi à l'Entreprise publiques des technologies nouvelles de l'information et de la communication de la Communauté française (ETNIC), les dispositions applicables au visa préalable pour les marchés sont inspirées directement des dispositions relatives aux visa de l'Inspection des finances pour les marchés publics au sein du Ministère de la Communauté française (dès que le seuil de 31.000, € est atteint)³⁸. Le refus du visa obligeant à inscrire le point à l'ordre du jour du Bureau ou du Conseil d'administration pour trancher le point et ainsi permettre aux commissaires du Gouvernement d'exercer un recours le cas échéant (art. 46, §2 du règlement organique)³⁹.

³⁷ Projet de décret [...], *op. cit.*, *Doc. Parl.*, Parlement de la Communauté française, sess. ord. 2002-2003, n°345/1, commentaires de l'article 34, p. 12

³⁸ Voir à ce sujet le procès-verbal du conseil d'administration de l'ETNIC du 20 février 2003 : « *Le Conseil d'Administration décide (...) de soumettre au visa des commissaires les marchés publics dont les montants sont, au sein du Ministère de la Communauté française, soumis à l'Inspection des finances* »

³⁹ Arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 28 janvier 2004 portant approbation du règlement organique de l'Etnic, *M.B.*, 9 avril 2004, p. 20207

Le Fonds écureuil a le même dispositif mais avec un seuil encore plus bas de 12.500,- € (art. 25, §2 du règlement du conseil d'administration)⁴⁰ qui s'explique de par la nature de l'organisme qui passe finalement très peu de marchés publics classiques.

Ces deux organismes sont ceux qui vont le plus loin dans la description et la mise en œuvre du mécanisme de visa préalable des commissaires du Gouvernement.

Les délégations étant différentes d'un organisme à l'autre, la mise en œuvre du visa préalable diffère donc aussi. Ainsi à l'Office de la Naissance et de l'Enfance (ONE), le seuil pour le visa est aussi fixé à 31.000,- € mais c'est aussi le seuil à partir duquel le conseil d'administration est compétent pour les marchés publics (art. 2, 10° du règlement organique)⁴¹. La question de l'inscription à l'ordre du jour en cas de refus de visa ne se pose alors pas puisque le point est d'office à l'ordre du jour.

A l'Institut de la formation en cours de carrière (IFC), les montants des marchés publics ne devant pas passer par le Bureau ou le Conseil d'administration sont à peu de chose près identiques à ceux soumis traditionnellement à l'Inspection des finances (art. 24, §2, 17° du règlement organique)⁴², la notion de visa n'est donc pas prévue dans leur règlement.

Il est intéressant de constater que cette notion de visa n'est pas prévue dans le décret du 9 janvier 2003 et qu'à priori, il n'est pas prévu que les commissaires du Gouvernement se voient octroyer d'autres missions.

Cette notion de visa pour les marchés publics est même élargie à tous les contrats de travail des emplois de niveau 1 et 2+ à l'ONE, sans qu'il n'y ait la moindre base légale qui l'impose⁴³.

⁴⁰ Arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 12 juin 2003 portant approbation du Règlement du conseil d'administration du Fonds Ecureuil de la Communauté française, *M.B.*, 29 septembre 2003, p. 47620

⁴¹ Arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 19 mai 2004 approuvant le règlement organique de l'Office de la Naissance et de l'Enfance, *M.B.*, 26 août 2004, p. 63306

⁴² Arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 13 février 2003 portant approbation du règlement organique de l'Institut de la formation en cours de carrière, *M.B.*, 20 juin 2003, p. 33289

⁴³ Cfr supra Hormis peut-être le fait de l'article 35 du décret du 9 janvier 2003 qui prévoit que le commissaire du gouvernement « *a les pouvoirs les plus étendus pour l'accomplissement de sa mission* »

Chapitre 4 – La perception par les acteurs du contrôle des commissaires du Gouvernement

Treize ans après son adoption, il est intéressant de voir comment la mise en œuvre du contrôle externe par les commissaires du Gouvernement est perçue.

J'ai donc rencontré différentes personnes selon leur situation : qu'elles soient « contrôlées » (organisme), « contrôleurs » (Corps des commissaires du Gouvernement) ou destinataires des informations (Ministres).

Les annexes reprennent la transcription des interviews enregistrées. Toutes les personnes n'ont pas souhaité être identifiées et/ou être enregistrées.

4.1. Quelques chiffres pour situer la réalité du Corps des commissaires du Gouvernement⁴⁴

Il y a 3 commissaires du Gouvernement à temps plein qui contrôlent 18 organismes : le CSA, l'EAP, l'ETNIC, le Fonds Ecureuil, l'ONE, la RTBF, les 6 sociétés de bâtiments scolaires (SPABS) et les 6 sociétés de gestion patrimoniale de l'enseignement libre.

En 2016, les commissaires du Gouvernement ont assisté à plus de 200 réunions d'organes de gestion. A celles-ci, il faut ajouter les réunions préparatoires des conseils d'administration, avec les cabinets ou encore avec la Cour des comptes, avec les inspecteurs des finances, les séances du comité de monitoring budgétaire, etc.

350 marchés publics ont été visés⁴⁵ en 2016. Précisons que les marchés sont visés au lancement et à l'attribution, mais que l'intervention est parfois requise pour des avenants, modifications ou autres soucis dans l'exécution. L'ordre de grandeur est néanmoins relativement stable d'une année à l'autre.

⁴⁴ Informations reçues par mail du Corps des commissaires du Gouvernement et basées sur les données de l'année 2016

⁴⁵ Notons que les six sociétés de gestion patrimoniale de l'enseignement libre sont des asbl privées qui ne sont pas soumises à la loi sur les marchés publics

Le visa est également requis pour d'autres types d'actes (comme, par exemple, les contrats de travail dans certains OIP).

Le cadre actuel du Corps des commissaires du Gouvernement compte six équivalents temps plein sur les neuf prévus au cadre⁴⁶ dont deux niveau 1 sur les trois prévus.

4.2. Quelle est la perception du contrôle externe par le Corps des commissaires du Gouvernement ?

Lors des différents entretiens, une constante se dégage : que ce soit du côté des organismes contrôlés ou du côté du Gouvernement, le travail du Corps des commissaires du Gouvernement est largement apprécié.

C'est du côté du Gouvernement que le message est le plus clair : *« c'est un bel outil pour un ministre du budget », « c'est un outil intéressant », « ils font correctement, ils font même très correctement leur boulot », « C'est un des plus en Fédération », « Donc, je ne le dis pas trop haut, mais quelque part, le corps de l'inspection des finances, pour la Communauté française, est bien complété par le corps des commissaires »* (FLAHAUT : 2016), *« ils sont hyper-précieux »* (BODSON, 2017), *« comme utilisateur, j'étais assez content des services rendus par les commissaires »* (NOLLET : 2017).

Du côté des organismes contrôlés, c'est la même perception *« Moi, globalement, j'y vois des avantages »* (DE JOIE, 2017), *« Il y a une plus-value d'avoir une constance dans le suivi des dossiers soumis au contrôle des Commissaires », « il y a une plus-value », « l'apport des commissaires est conséquent », « La plus-value du Corps des commissaire est claire » « Donc est-ce que c'est bien vécu ou pas ? Globalement, c'est un apport positif »* (MONNIEZ, 2017).

Pour une partie des personnes des organismes, cette impression est aussi basée sur des expériences passées avec d'autres tutelles : *« ce ne serait pas la même chose avec l'inspection des finances. Pour l'avoir déjà vécu, les délais n'en parlons pas, on risque d'attendre », « Et si l'avis de l'inspection des finances n'est pas favorable, cela monte au Gouvernement et là,*

⁴⁶ Arrêté du Gouvernement du 3 juillet 2003 de la Communauté française relatif au statut des commissaires du Gouvernement à titre définitif auprès des organismes publics, des sociétés de bâtiments scolaires et des sociétés de gestion patrimoniale qui dépendent de la Communauté française, *M.B.*, 28 août 2003, p. 42179

on perd encore plus de temps ». (DE JOIE, 2017), « *Pour avoir vécu la tutelle dans les pouvoirs locaux, on s'en sort bien avec les Commissaires* » (VOGLAIRE, 2017)

Du côté des commissaires du Gouvernement aussi, la perception de la relation avec les organismes contrôlés est perçue positivement « *Quant au départ on était plutôt perçu comme des gendarmes et avec méfiance, petit à petit, les relations sont devenues de plus en plus constructives : on est passé d'une relation de méfiance à une relation de confiance mutuelle. Ça c'est indéniable* », « *On est devenus des interlocuteurs beaucoup plus importants qu'on n'était auparavant* » (LEBLON, 2017). Il en va de même pour la relation avec les ministres de tutelles : « *visiblement nos rapports sont lus et sont lus rapidement. On a constaté à chacune de nos réunions avec les Ministres de tutelle qu'ils sont bien au courant de ce qu'on leur a transmis comme information* » (LEBLON, 2017), « *globalement, on a un décret qui vit bien* » (FOCCROULE, 2016).

4.3. Actions prises par les commissaires du Gouvernement dans le cadre de la mise en œuvre du décret du 9 janvier 2003

Pour comprendre, cette perception positive, la première raison est sans doute la manière dont les commissaires du Gouvernement envisage leur fonction. A l'analyse des entretiens, j'en identifie trois :

- veiller à l'intérêt général : « *là où avant les commissaires portait d'avantage une casquette politique. Ce n'était pas toujours le cas, mais c'était souvent le représentant du Ministre qui venait donner un peu la parole et les volontés du Ministre auprès du CA. Ici on est arrivé plus sur une fonction de commissaire qui veille à l'intérêt général. Je ne dis pas qu'avant le commissaire ne veillait pas à l'intérêt général mais ici c'est devenu notre seule préoccupation* » (LEBLON, 2017)
- être le relais d'information vers le Gouvernement et vers les OIP : « *on s'assure que les infos nous parviennent des organismes pour pouvoir informer le Gouvernement en toute connaissance de cause* », « *lors de l'approbation des comptes, on prévoit un rapport sur les comptes et sur l'exécution du budget* » (FOCCROULE, 2016), « *on fait un rapport après chaque réunion d'un organe de gestion* » (LEBLON, 2017) « *Par exemple, nous n'avons pas de représentant au comité de monitoring de la dette mais les commissaires y siègent. Donc nous avons un relai d'information ce qui*

permet aussi d'éclairer le conseil d'administration sur jusqu'où il peut aller dans ses demandes au Gouvernement par exemple. Et donc le rôle informatif du commissaire est aussi très utile » (MONNIEZ, 2017), « Et donc c'est aussi grâce au commissaire du Gouvernement qu'on a eu un éclairage dit 'politique' dans la ligne de ce que faisait ou voulait le Gouvernement » (DE JOIE, 2017)

- une fonction de conseils et de préventions : *« on travaille beaucoup en amont avec les services des organismes pour éviter qu'on se retrouve dans une situation où un recours est quasi obligatoire lorsqu'ils arrivent avec un dossier au niveau des organes de gestion » (JEUHOMME, 2017), « ce sont des contacts informels, on rectifie et puis on revient vers les commissaires. Ça c'est vrai que c'est une plus-value » (VOGLAIRE, 2017).*

Si nous comparons aux missions fixées par le décret du 9 janvier 2003, nous pouvons constater que les commissaires ont intégré la partie information vers le Gouvernement et ont aussi développé la partie retour d'information vers les OIP.

Pour les missions relatives au respect de l'intérêt général et aux contrôles de légalité, ils ont développé en amont un accompagnement/conseil qui permet d'anticiper les problèmes et de les résoudre avant d'arriver à l'ordre du jour d'un organe de gestion (voir aussi point 5).

4.4. Information du Gouvernement

Le décret du 9 janvier 2003 prévoit que les commissaires du Gouvernement doivent faire différents rapports au ministre du Budget et au ministre de tutelle dont notamment un semestriel.

Si le décret prévoit l'obligation du rapport semestriel, il ne dit rien sur son contenu. Les commissaires du Gouvernement ont donc établi la structure de ce rapport pour donner les faits plus intéressants et les prégnants. Il permet de donner une vue d'ensemble de l'organisme sur un certain nombre d'indicateurs : les activités réalisées, le nombre de marchés publics lancés *« qui est un bon baromètre de la dynamique des OIP » (FOCCROULE, 2017)*, le nombre de réunions des organes de gestion, l'état des finances, l'évolution des services (nombre d'engagements et de départs), les événements qui ont une influence sur la gestion de

l'organisme, les échéances des obligations légales, etc. *« Le rapport semestriel a son intérêt pour un observateur un peu plus extérieur ou qui veut avoir une vision plus large de l'organisme. Par exemple, un ministre qui arrive dans ses fonctions »* (LEBLON, 2017).

A côté du rapport semestriel, les commissaires du Gouvernement ont aussi dès le départ pris l'option de faire un rapport dans les 48 heures qui suivent toute réunion d'un organe de gestion. Ce rapport donne une synthèse des décisions et permet aux commissaires du Gouvernement d'attirer l'attention sur des points où il y a une situation particulière : *« je trouve plus utile pour un ministre en cours de législature d'avoir des informations plus concises, plus précises et plus rapides après chaque organe de gestion »* (LEBLON, 2017).

Ce rapport qui suite chaque réunion d'un organe de gestion est manifestement bien apprécié du côté politique : *« Au niveau des commissaires, ils sont réactifs. Leur réunion se termine et dans les 48, j'ai le rapport. Et je lis avec attention, j'entoure et je pose des questions. Ce sont des instruments importants », « ils sont peut-être aussi des lanceurs d'alertes à certains moments. Ils peuvent effectivement mettre en garde contre telle ou telle chose »* (FLAHAUT, 2016), *« Les rapports des commissaires permettent de se faire une idée de comment est géré la structure »* (NOLLET, 2017), *« Grâce à eux, le Cabinet peut voir de l'intérieur »* (BODSON, 2017), *« quand j'étais au cabinet, on les utilisait même pour répondre à des questions parlementaires et cela nous permettait de montrer que l'ONE avait été contrôlée »* (MONNIEZ, 2017).

4.5. Professionnalisation du Corps des commissaires du Gouvernement

Le passage à temps plein a été un des changements importants apportés par le décret du 9 janvier 2003. Manifestement, cette transformation est perçue positivement et comme une des raisons de la qualité du travail des commissaires du Gouvernement. Deux éléments ressortent : d'une part, le fait d'avoir du temps, de ne faire que la fonction de commissaire de Gouvernement et d'autre part, la continuité dans le temps : *« à temps plein, ils ont une disponibilité beaucoup plus grande que ne peuvent avoir les commissaires à temps-partiel voire même les inspecteurs des finances »* (DE JOIE, 2017), *« on bosse vraiment avec l'organisme, en amont, pendant l'élaboration des décisions, ils nous consultent, on améliore les décisions qui sont sur la table et les processus. On a vraiment beaucoup plus de temps*

pour tout cela. Et ça, c'est vraiment un autre métier. On voit clairement la différence. Pour moi qui a vécu la fonction sous les deux régimes, c'est vraiment le jour et la nuit » (LEBLON, 2017), « Si vous voulez faire correctement un travail de commissaire, vous devez avoir une reconnaissance sur un temps plein, c'est votre fonction, c'est votre job, votre boulot et pas quelque chose qu'on ajoute à autre chose. (...) parce que c'est une tâche importante, on a intérêt à la confier à des gens dont c'est le métier », (FLAHAUT, 2017), « avoir des personnes dans la durée permet d'avoir une mémoire » (BOSDON, 2017), « c'est la même équipe qui traite l'intégralité des dossiers. C'est aussi une sécurité : si on est parti dans un sens, on peut continuer » (VOGLAIRE, 2017).

Le décret de 2003 prévoit que les commissaires du Gouvernement disposent d'une équipe de collaborateurs pour les aider dans leurs missions. Cette expertise supplémentaire permet de faire face à la charge de travail liés aux 18 organismes actuellement concernés.

Ces collaborateurs participent aussi à la bonne perception et à la qualité du travail fourni du Corps des commissaires du Gouvernement. De par le travail en amont qu'ils effectuent avec les services ressources humaines, budget & comptabilité, marchés publics, juridiques... des organismes, ils permettent d'identifier, en amont des organes de gestion, des points problématiques et d'essayer d'y apporter une solution avant qu'une décision ne soit prise. De même, dans le cadre de la procédure de visa, cela permet des échanges informels entre collaborateurs qui participent à une bonne compréhension des attentes des uns et des autres. *« C'est une petite équipe et qui a sa méthode de travail. Et on voit qu'ils essayent de garder une vision cohérente et transversale des choses » (MONNIEZ, 2017), « Par ailleurs, il y a aussi la garantie de leur équipe derrière qui fait aussi en sorte que pour des gens, qui comme moi, sont dans le contrôle tout le temps, soit comme contrôleur, soit comme contrôlée, avoir une équipe de spécialistes derrière, c'est rassurant. » (DE JOIE, 2017).*

Cette équipe permet aussi un transfert de bonnes pratiques entre organismes. Ainsi un modèle de cahier de charges pour un marché public développé dans un organisme sera, le cas échéant, proposé aux autres organismes pour leur propre marché. Et le fait d'avoir des structures de documents identiques facilite aussi le contrôle : *« cela lui permet de traiter plus rapidement le dossier parce qu'elle connaît la structure d'une note de lancement, d'un cahier de charges, d'une note d'attribution, d'une décision motivée. On suit tout le temps la même*

structure » (VOGLAIRE, 2017), « *Par exemple, quand on recrute, on doit indiquer si c'est dans le cadre ou lié au contrat de gestion, c'est une sorte de formalisme mais qui amène une unité de lecture qui est très facile. Idem sur comment constituer un dossier complet y compris dans quel ordre. Ce qui facilite leur travail et nous, cela nous oblige à nous formaliser.* » (MONNIEZ, 2017).

L'apport de cette équipe mériterait une étude plus approfondie : en permettant une entrée « à deux niveaux » auprès du contrôle externe, elle participe à diminuer les tensions et faciliter le travail des services qui savent à qui s'attendre et quel type de livrables sont attendus. En ce sens, elle est sans doute un des éléments clés de la bonne coopération entre les organismes et le Corps des commissaires du Gouvernement.

4.6. La coordination

L'un des apports du décret du 9 janvier 2003 est le système de coordination entre acteurs du contrôle externe.

Au niveau du Corps des commissaires du Gouvernement, les entretiens montrent que les 3 commissaires temps plein travaillent de manière collégiale et concertée. C'est collectivement qu'ils ont décidé d'aller au-delà du prescrit du décret (rapport après chaque organe de gestion et même structure pour les 3 commissaires, travail en amont, ...) et la gestion commune de leurs collaborateurs spécialisé montre que le Corps des commissaires du Gouvernement est une réalité. A ce propos, Jean-Marc Nollet qui a connu l'avant et l'après décret du 9 janvier 2003 estime que « *les rapports des commissaires ont pris plus de poids avec la création du Corps des commissaires du Gouvernement. Leurs rapports sont devenus plus structurés, plus soutenus par des faits ... Cela nous aidait bien souvent à démêler le vrai du faux notamment lors de la négociation des contrats de gestion* » (NOLLET, 2017)

Au niveau du Collège des Commissaires du Gouvernement qui réunit les commissaires temps-plein et temps-partiel, le fonctionnement formel de l'instance (quatre réunions par an) paraît inadapté : « *le décret nous demande d'organiser quatre fois par an des réunions de coordinations avec les commissaires à temps partiel et à intervalle régulier avec les commissaires aux comptes. Mais c'est trop. On l'a fait au début et on se rend compte que se*

voir quatre fois par an pour se dire la même chose, ça ne sert à rien » (LEBLON, 2017). Une des raisons tient aussi aux nombreux contacts entre les commissaires à temps plein et ceux à temps partiel en dehors des réunions des organes de gestion : les commissaires à temps partiel sont des collaborateurs du cabinet de tutelle et les commissaires à temps plein sont régulièrement appelés auprès des cabinets pour donner leur avis. La coordination se fait donc officieusement en continu, tout au long de l'année.

4.7. Points d'améliorations et évolutions souhaitées à faire

Au-delà des points précédents, il est intéressant de remarquer que lorsque la question des améliorations à apporter est posée, personne n'évoque la remise en cause du Corps des commissaires du Gouvernement, voire de changer radicalement l'exercice du contrôle externe des organismes concernés. Toutes les améliorations entendues participent soit à du « fine tuning » des règles actuelles soit à un approfondissement du système actuels.

Parmi les points d'améliorations évoqués, on trouve la place et le rôle des commissaires du Gouvernement à temps partiel. Si leur rôle en tant que « relais du ministre de tutelle » est clairement vu comme un plus, son rôle en tant que « commissaire » semble se poser *« C'est une fonction qui me semble nécessaire politiquement mais absolument pas dans le travail de contrôle. Et on l'appellerait 'délégué du Ministre de tutelle', ce serait bien plus utile et intelligent. Le commissaire à temps partiel est nécessaire car cela permet à la tutelle d'avoir un regard quasi immédiat sur des orientations stratégiques qui pourraient être prises par les organes de gestion et s'assurer qu'elles ne dévient pas. Et même si le commissaire [à temps plein] du Gouvernement est là pour cela aussi, le contact plus direct avec la tutelle est plus intéressant. En termes de contrôle sur la validité de la décision ou du respect de la norme, il n'est pas très utile. Il n'a d'ailleurs pas de participation active sur cet aspect de contrôle. »* (MONNIEZ, 2017).

L'élargissement du contrôle externe prévu par le décret de 2003 à d'autres organismes est évoqués (ARES, FNRS, ...) ⁴⁷. *« Il faudrait aussi réfléchir à élargir les compétences des*

⁴⁷ Note de l'auteur, parmi les organismes dont la Communauté française est (co)pouvoir organisateur, on peut aussi citer les organismes créés par accord de coopération et qui sont rattachés à la loi du 16 mars 1954 comme OIP de type B, l'académie royale de médecine de Belgique, l'Académie royale des Sciences, des Lettres et des Beaux-Arts de Belgique, l'Académie royale de Langue et de Littérature françaises, ...

commissaires à l'ensemble des organismes qui dépendent de la Fédération Wallonie-Bruxelles. Pour l'instant, ce n'est pas le cas. » (LEBLON, 2017).

Le plus étonnant est sans doute une demande venant des organismes pour mieux coordonner la transmission des informations entre l'organisme et le Corps des commissaires du Gouvernement : *« Il ne serait pas plus intéressant d'avoir un workflow via une application sécurisée et qui soit transparente, qui garde une trace de tout ce qui se fait et qui limite le risque d'erreur de transmission ou d'absence de transmission. Là je pense qu'il y a des efforts à faire » (VOGLAIRE ? 2017), « mutualiser toutes les procédures de travail » (MONNIEZ, 20117) « Peut-être mieux informer encore les commissaires du Gouvernement sur le contrôle interne existant. Ce qui permettrait une meilleure complémentarité entre le contrôle interne et le contrôle externe et certainement une meilleure compréhension. » (DEJOIE, 2017)*

La question du contrôle des filiales des organismes est toujours présentes car si c'était la raison initiale du décret, aussi bizarre que cela paraisse, celui-ci n'a pas prévu que les commissaires du Gouvernement assistent à leurs organes de gestion.

Chapitre 5. Conclusions

Quatorze ans après son entrée en vigueur, peut-on affirmer que la professionnalisation du Corps des Commissaire du Gouvernement a apporté un plus dans le cadre du contrôle externe des organismes concernés ? A partir des différents entretiens menés, la réponse semble positive. La personnalité et l'intelligence des personnes qui habitent la fonction de commissaires et l'équipe de collaborateurs derrière eux n'y sont pas étrangère. Personnellement, je dirais que le Corps des commissaires du Gouvernement a même réussi à développer un « soft power » dans le cadre du contrôle externe qu'il est amené à exercer.

L'absence de littérature sur le contrôle externe au quotidien par des commissaires du Gouvernement empêche cependant d'aller au-delà de l'appréciation des personnes interviewées. Pour se donner d'autres outils de comparaison et de validation, il serait intéressant d'étudier les autres aspects du décret du 9 janvier 2003, et plus spécifiquement aux volets liés aux administrateurs publics, au contrat de gestion, à l'audit interne, au contrôle externe par les réviseurs aux comptes. Puis voir dans quelles mesures le même constat peut être fait et si ces volets participent aussi à la qualité actuelle du contrôle externe.

De même, étudier le contrôle externe existant en Communauté française avec celui mis en place en Région wallonne pourrait aussi amener des éléments de comparaison intéressants : la Région ayant aussi revu profondément sa législation sur les commissaires du Gouvernement mais sans en faire une fonction à temps plein. Quelle évolution le contrôle externe des OIP wallons a-t-il connu depuis cette réforme ? Quels sont les aspects de cette réforme qui sont similaires à ceux initiés en 2003 en Communauté française ? Permettent-ils de tirer des conclusions similaires ... ?

Enfin, il pourrait aussi être intéressant de se voir si les éléments positifs de cette réforme peuvent ou non servir à renforcer d'autres systèmes de contrôle externe comme, par exemple, l'inspection des finances.

Autant de questions qui méritent sans doute un mémoire ou une publication pour chacune d'entre elles. A ceux qui souhaiteraient s'en saisir, je leur souhaite autant de plaisir à les traiter que j'en ai eu à faire ce travail.

Annexe

Annexe 1 - Bibliographie

- BUTTGENBACH André (1954), *Manuel de droit administratif*, Bruxelles, Larcier.
- CONRAETS Ph (2008), « Nature et étendue du Contrôle de certains organismes d'intérêt public », *Rev. Dr. ULB*, n°37.
- CHEVALIER Jacques (1994), *Science administrative*, Paris, Presses universitaires de France.
- BATSELE Didier, MORTIER Tony & SCARCEZ Martine (2010), *Manuel de Droit administratif*, Bruxelles, Bruylant.
- DAMAR Michel & DELAUNOIS Patrick (1988), « Les organismes d'intérêt public en Belgique », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1988/6, n° 1191-1192, p. 3-54.
- FLAMME Maurice-André (1989), *Droit administratif*, Bruxelles, Editions de l'Université Libre de Bruxelles.
- HOUYET Yves (2008), « Les procédés de contrôles tutélaires sur l'action des entités décentralisées au sein de l'Etat fédéral », *Rev. Dr. ULB*, n°37.
- LEJEUNE Yves (2007), « L'organisation des pouvoirs publics », *DIMM*, n°53, septembre 2007.
- MAGDALIJS Christophe (2004), « le Contrôle de l'action administrative, contribution à une typologie réorientée des contrôles », *Pyramide*, n°376.
- NIHOUL Marc & BARCENA François-Xavier (2010), « La décentralisation fonctionnelle en région wallonne et en Communauté française », in *Le paraétatisme. Nouveaux regards sur la décentralisation fonctionnelle en Belgique et dans les institutions européennes*. Bruxelles, La Charte, pp.415-468.

PIRLOT Vincent (2008), « Décentralisation administrative et gestion des services publics en Belgique de l'indépendance à nos jours (1830-2006), in *Guide des Organismes d'intérêt public en Belgique*, Bruxelles, Archives générales du Royaume.

ROWIES Luc (1969), « Introduction à l'étude de l'inspection des finances de Belgique en tant que groupe social. (Sélection, composition et influence) », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1969/1 (n°427), p. 1-29.

YERNAUT Dimitri & CADRANEL Benjamin (2010), « La décentralisation par services en région bruxelloise : entre héritage historique et pragmatisme de l'autonomie », in *Le paraétatisme. Nouveaux regards sur la décentralisation fonctionnelle en Belgique et dans les institutions européennes*, Bruxelles, La Charte, pp 469-560.

Législation

Loi du 16 mars 1954 relative aux contrôles de certaines organismes d'intérêts publics, *M.B.*, 24 mars 1954, p. 2210.

Arrêté royal du 8 avril 1954 réglant les modalités de contrôle des inspecteurs des finances dans certains organismes publics, *M.B.*, 18 avril 1954, p. 3143.

Décret du 27 mars 2002 portant création de l'Entreprise publique des Technologies nouvelles de l'Information et de la Communication de la Communauté française (ETNIC), *M.B.*, 17 mai 2002, p. 21047.

Décret du 9 janvier 2003 relatif à la transparence, à l'autonomie et au contrôle des organismes publics, des sociétés de bâtiments scolaire et des sociétés de gestion patrimoniale qui dépendent de la Communauté française, *M.B.*, 21 février 2003, p. 8752.

Arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 13 février 2003 portant approbation du règlement organique de l'Institut de la formation en cours de carrière, *M.B.*, 20 juin 2003, p. 33289.

Arrêté du Gouvernement du 3 juillet 2003 de la Communauté française relatif au statut des commissaires du Gouvernement à titre définitif auprès des organismes publics, des sociétés de bâtiments scolaires et des sociétés de gestion patrimoniale qui dépendent de la Communauté française, *M.B.*, 28 août 2003, p. 42179.

Arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 12 juin 2003 portant approbation du Règlement du conseil d'administration du Fonds Ecureuil de la Communauté française, *M.B.*, 29 septembre 2003, p. 47620.

Arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 28 janvier 2004 portant approbation du règlement organique de l'Etnic, *M.B.*, 9 avril 2004, p. 20207.

Arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 19 mai 2004 approuvant le règlement organique de l'Office de la Naissance et de l'Enfance, *M.B.*, 26 août 2004, p. 63306.

Travaux parlementaires

Projet de décret relatif à la transparence, à l'autonomie et au contrôle des organismes publics, des sociétés de bâtiments scolaire et des sociétés de gestion patrimoniale qui dépendent de la Communauté française, *Doc. Parl.*, Parlement de la Communauté française, sess. ord. 2002-2003, n°345/1.

Projet de décret relatif à la transparence, à l'autonomie et au contrôle des organismes publics, des sociétés de bâtiments scolaire et des sociétés de gestion patrimoniale qui dépendent de la Communauté française, Rapport présenté au nom de la commission des finances, du budget, des affaires générales, de l'organisation de l'assemblée et de la comptabilité par M Meureau, *Doc. Parl.*, Parlement de la Communauté française, sess. ord. 2002-2003, n°345/3.

Rapport au Roi de l'arrêté royal n° 88 modifiant et complétant la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, *M.B.* 14 novembre 1967, p.11940.

Documents

ETNIC (2003), procès-verbal du conseil d'administration du 20 février 2003.

COEN Tina et DELVOIE (2014), « La bonne gouvernance dans le secteur flamand », 14 mars 2014, <http://www.eubelius.com/fr/printpdf/6914>, consulté le 11 novembre 2015.

Entretiens

Entretien avec BODSON Xavier, directeur de cabinet et commissaire à temps-partiel, 25 juillet 2017, Bruxelles.

Entretien avec DE JOIE Marie-Pierre, Directrice générale-adjointe à l'ETNIC du département Opération, 25 juillet 2017, Bruxelles.

Entretien avec FLAHAUT André, Ministre du Budget, de la fonction publique et de la simplification administrative, 21 novembre 2016, Bruxelles.

Entretien avec FOCCROULE Marc, commissaire du Gouvernement à temps plein, 23 mai 2016, Bruxelles.

Entretien avec LEBLON Jean, commissaire du Gouvernement à temps plein, 1 août 2017, Bruxelles.

Entretien avec MONNIEZ Laurent, Directeur général-adjoint expert à l'ONE, 25 juillet 2017, Bruxelles.

Entretien avec NOLLET Jean-Marc, ancien ministre régional et communautaire, 25 juillet 2017, Bruxelles.

Entretien avec SERVAIS Florence, administratrice-déléguée du Fonds écurieils, 25 juillet 2017, Bruxelles.

Entretien avec VOGLAIRE Kristel, Directrice du service des marchés publics et des affaires juridiques à l'ETNIC, 14 juillet 2017, Bruxelles.

Entretien avec un membre du personnel de la Communauté française, Bruxelles.

Entretien avec un fonctionnaire général d'un OIP, Bruxelles.

Articles de presse

Huwart Jean-Yves (2002), « La Communauté française à l'heure de la transparence », L'Echo, 14 février 2002 <http://www.lecho.be/actualite/archive/La-Communaute-francaise-a-l-heure-de-la-transparence/8697089>, consulté le 5 novembre 2016.

LETIST Fernand (2001), « RMBI Les politiques somment les responsables du dossier RTBF et RMB de s'expliquer mercredi midi », Le Soir, 30 octobre 2001, <http://plus.lesoir.be/archive/d-20011030-W2N8J3>, consulté le 5 novembre 2016.

LETIS Fernand (2001), « Dossier maudit RMBI : atténuer l'onde de choc », Le Soir, 15 novembre 2001, http://plus.lesoir.be/archive/recup%3A%252Fpublicite-dossier-maudit-rmbi-attenuer-l-onde-de-choc_t-20011113-Z0L5H4.html, consulté le 5 novembre 2016.

LOVENS Pierre-François (2001), « Le magot RMBI se dégonfle », La Libre, 13 septembre 2001, <http://www.lalibre.be/culture/medias-tele/le-magot-rmbi-se-degonfle-51b874b3e4b0de6db9a63462>, consulté le 5 novembre 2016.

LOVENS Pierre-François (2001), « RMBI : manquements et absence d'informations », La Libre, 20 septembre 2001, <http://www.lalibre.be/culture/medias-tele/rmbi-manquements-et-absence-d-informations-51b874b4e4b0de6db9a63513>, consulté le 5 novembre 2016.

LOVENS Pierre-François (2001), « Affaire RMBI: la grosse colère de Miller », La Libre, 1 novembre 2001, <http://www.lalibre.be/culture/medias-tele/affaire-rmbi-la-grosse-colere-de-miller-51b87588e4b0de6db9a65fdc>, consulté le 5 novembre 2016.

PHILIPPON Isabelle (2002), « La Communauté française est invisible », Le Vif, 29 mars 2002, <http://magazine.levif.be/makr/pour-abonnes/levif/printarticle/363856/article>, consulté le 5 novembre 2016.

SIMON Christine (2002), « La RTBF est sortie de Canal+ », Le Soir, 27 mai 2002, http://plus.lesoir.be/archive/recup%3A%252Fla-rtbf-est-sortie-de-canal-le-psc-rale-contre-la-decis_t-20000527-Z0J8UR.html, consulté le 5 novembre 2016.

Annexe 2 -Interviews

Interview – André Flahaut – Ministre du Budget

Vous êtes un des Ministres qui suivez le mieux leur travaux et sur base de votre expérience à un autre niveau de pouvoir, que pouvez-vous dire sur le corps des commissaires du Gouvernement

Tout d’abord, ils font un travail important et des réactions rapides et ça c’est un bel outil pour un ministre du budget.

Ma conviction c’est que lorsqu’un Ministre est désigné, il arrive dans un département et il a pour lui son expérience antérieure comme des couches de lasagne qui s’ajoutent les unes aux autres mais il a forcément à apprendre ce qu’il découvre comme structure, comme niveau de pouvoir et de méthode de fonctionnement et on ne peut faire cela qu’en comptant sur l’administration. En précisant clairement les rôles. Et l’avantage c’est les commissaires et les inspecteurs des finances. Si vous n’avez pas les yeux dans votre périmètre, vous ne savez pas de manière objective ce qui se passe. Il faut forcément pouvoir comparer ce qui est dit d’un côté et ce qui est dit de l’autre côté avec les convictions et orientations politiques. Les commissaires et les inspecteurs des finances sont des éléments importants dans une gestion correcte de l’administration. Les inspecteurs de finances travaillent à priori, la Cour des comptes travaille à posteriori et les commissaires travaillent tant à postérieur qu’a priori. Ils sont à ce titre, les plus constants.

Voilà, pour moi, c’est un outil intéressant. Leur rôle n’est pas celui de l’inspecteur des finances mais finalement, ils sont peut-être aussi des lanceurs d’alertes à certains moments. Ils peuvent effectivement mettre en garde contre telle ou telle chose. Ils peuvent aussi à la limite par un recours éviter qu’on prenne une orientation qui n’est pas souhaitable.

Maintenant tout dépend aussi de la manière dont les gens exercent leur fonction. C’est la même chose pour l’inspection des finances : vous avez des gens qui sont très carré parce qu’ils n’ont pas l’information. Un exemple, en arrivant ici, les inspecteurs des finances m’ont demandé quand ils seront informés des décisions que le Gouvernement allait prendre en terme budgétaire. Je les ai regardés et je leur ai dit « mais il y a des bilatérales, et vous allez participer aux bilatérales », « Ah bon. A partir de quand ? », « Depuis le début ! » Et ça, ça a été nouveau dans la façon de travailler. Et j’ai fait la même chose avec les commissaires du Gouvernement. Et je constate que, un, cela crée un climat de confiance, chacun fait le métier

qui est le sien, chacun respecte l'autre mais cela nous fait éviter des pertes de temps incroyables. Quand vous discutez un budget et que vous avez l'inspecteur des finances qui dit « là, je ne comprends pas bien » ou « là, ça risque de vous créer un problème », les réponses qui sont données dans les bilatérales préparatoires ne font plus l'objet de questions puisque l'inspecteur des finances a eu les explications. Même chose avec la Cour des comptes. J'ai rencontré récemment la Cour des comptes pour fluidifier les informations car moi ça ne m'intéresse pas et ça m'énerve profondément d'aller au Parlement pour devoir répondre à des questions de l'opposition et même quelques fois de la majorité sur les cahiers de la Cour des comptes qui portent sur une période dépassée sur des problèmes auxquels ont à entre-temps déjà apportés des solutions. Je trouve que c'est une perte de temps. On pourrait éviter cette perte de temps s'il y avait une fluidité plus forte entre ce que nous faisons et la Cour des comptes. Alors, on a beau dire, attention, la Cour des Comptes, c'est le législatif ! J'ai été au législatif, j'ai été dans l'exécutif, je persiste à croire que c'est important la séparation des pouvoirs mais pour que cela fonctionne, il faut que les gens se donnent un maximum d'informations. C'est ça qui m'a fait dire à la Cour des Comptes que je souhaitais que toutes les informations que je recevais, ils étaient en droit de les recevoir. Et si les administrations faisaient des difficultés pour donner des documents ou des informations, sous prétexte que ce n'était pas encore définitif, il suffisait de faire précéder les documents en transmis en précisant que c'était l'avant-dernière version susceptible d'être corrigée par nos discussions politiques. Ça, ils sont capables de le comprendre aussi mais cela leur facilite la tâche, ça clarifie les choses et ça nous facilite la vie. Voilà, et c'est la même chose avec tout le monde. Et ici, pour la Communauté, ils font correctement, ils font même très correctement leur boulot. Et je constate que lorsque que j'ai recours à l'un ou à l'autre pour suivre ou attirer l'attention sur certaines choses ou même pour mettre de l'ordre, c'est le cas avec le service social par exemple, là, il y a un auxiliaire du Gouvernement qui peut en toute indépendance agir pour mettre de l'ordre dans un dossier et pour en quelque sorte remettre le train sur les rails. Parce qu'ils ont une polyvalence, ils ne sont pas ... Autant les inspecteurs des finances sont les chiffres pour les chiffres, mais je leur demande de faire preuve d'une liberté d'analyse, d'appréciation et finalement, s'ils font de l'opportunité, je peux répondre par de l'opportunité aussi. Je sais bien que c'est pas leur rôle mais bon s'ils font part de certaines réserves autant prendre en compte leurs remarques. Les commissaires, eux, ont une vision qui n'est pas strictement ou exclusivement financière, ils peuvent avoir une vision plus large et en ça, ils sont de bons auxiliaires du Ministre et ils sont des lanceurs d'alertes parce que comme

eux ils participent aux réunions des organes de gestion, ils ont une plus grande historicité que les ministres ou leurs collaborateurs. Même si les collaborateurs de ministre à la Communauté française, ils restent longtemps. Mais ça c'est autre chose et un autre débat. Un autre sujet de mémoire ! A l'inverse des autres niveaux de pouvoirs, à la Communauté, il y a des gens qui y sont dans les structures de cabinet depuis très longtemps et quelque part, il y a des confusions des fois entre l'administration et les cabinets. Avec des mouvements de balancier : des époques où tout le pouvoir était au cabinet, des époques de revanche où l'administration voulait prendre le pouvoir en oubliant qu'il y avait des ministres. Et ça, ça n'est pas heureux pour le fonctionnement. C'est pour cela que je rappelle en permanence que c'est le cabinet qui a la primauté, qui ne doit pas faire tout et n'importe quoi, mais qui assume la responsabilité finale et c'est pour cela que j'ai des réserves par rapport aux contrats d'administration, les mandats, le brevet, ... Tout cela nous distrait un peu de nos tâches prioritaires et surtout alimente les discussions et les caucus au sommet de la hiérarchie qui est trop grosse au détriment de la base qui doit être réellement la force de frappe pour les missions de service public. J'ai sans doute une vision politique différente.

Pour revenir aux commissaires, le fait qu'ils soient à temps plein, est-ce que vous avez vu la différence par rapport à d'autres niveaux de pouvoirs où ils sont à temps partiel ?

Oui, ceux qui sont à temps partiel, le sont souvent à temps partiel à de multiples endroits et doivent le faire dans leur temps partiel. Si vous voulez faire correctement un travail de commissaire, vous devez avoir une reconnaissance sur un temps plein, c'est votre fonction, c'est votre job, votre boulot et pas quelque chose qu'on ajoute à autre chose. C'est ce qui fait aussi leur force par rapport à l'inspection des finances parce que l'inspection des finances est aussi à temps plein mais l'inspection des finances a beaucoup de responsabilités en de nombreux endroits à commencer par le suivi de tous les dossiers qui transitent par le Gouvernement. Les commissaires, eux, n'ont pas ce suivi à faire. Ils sont à s'occuper du suivi d'organismes dont ils ont le contrôle. Donc je crois qu'effectivement, parce que c'est une tâche importante, on a intérêt à la confier à des gens dont c'est le métier. Par ailleurs, il y a certains postes de commissaires temporaires qui sont confiés à des gens pour faire plaisir. Je crois qu'on a intérêt à professionnaliser cette fonction.

De ce que vous percevez des OIP en Fédération, vous voyez une différence sur la gestion par rapport à d'autres niveaux de pouvoirs ?

J'ai eu la chance d'être un département avec la défense et même avec la régie où il y avait une forme de professionnalisation non dite. Mais c'était plus des gens qui avaient des

responsabilités et qui le faisait quasi professionnelle. Donc, il y a beaucoup de similitudes mais c'était moins précis. Autant en Fédération, c'est précisé autant au fédéral ça ne l'est pas.

Entre les inspecteurs des finances et les Commissaires, vous choisissez lesquels ?

Les deux. On a besoin des deux. C'est un des plus en Fédération. Et l'utilisation intelligente de ces deux outils permet d'avoir un ensemble cohérent et leurs approches se complètent sans se marcher sur les pieds. D'où l'intérêt dans la préparation budgétaire d'avoir les deux. Ils ont une vision et une analyse qui converge, une historicité, ... et donc on peut se forger une vision plus complète à un moment donné. Maintenant, vous allez avoir des inspecteurs des finances qui sont très compétent dans l'appréciation globale d'une situation et on a la chance d'avoir des commissaires qui ont une vision, et je parle ici aussi bien de Focroule, que de Jeunehomme et que de Leblon, qui ont une vision aussi globale avec une préoccupation budgétaire. Donc, je ne le dis pas trop haut, mais quelque part, le corps de l'inspection des finances, pour la Communauté française, est bien complété par le corps des commissaires. Et si on utilise bien les deux, au lieu d'avoir trois, on a six.

Au niveau des commissaires, ils sont réactifs. Leur réunion se termine et dans les 48, j'ai le rapport. Et je lis avec attention, j'entoure et je pose des questions. Ce sont des instruments importants.

Interview – Marie-Pierre Dejoie – Directrice générale adjointe à l'Etnic

[rappel du contexte 2000-2003]

C'est le décret transparence qui instaure les commissaires à temps plein et à temps partiel.

Par rapport à avant [le décret de 2003], je n'ai pas d'expérience. Moi ce que j'ai, c'est l'expérience avec les commissaires du Gouvernement et avec l'inspection des finances.

L'intérêt majeur que je vois en ce qui concerne les commissaires du Gouvernement, et c'est lié au fait qu'ils soient full time, c'est qu'ils sont présents à l'ensemble des endroits où se prennent les décisions. Ça veut dire qu'ils ne travaillent pas uniquement sur note, sur papier, ... mais ils ont l'occasion de poser des questions en direct et, pas nécessairement de participer aux décisions, mais au moins d'entendre les échanges liés aux décisions. Et je pense qu'ils ont alors une appréciation qui est autrement fondée que strictement sur le seul aspect réglementaire, légal et d'opportunité qu'ils peuvent émettre à un moment ou un autre par rapport à une position à prendre. Je pense qu'ils sont plus éclairés dans la prise de décision par rapport aux inspecteurs des finances par exemple qui reçoivent les dossiers, posent éventuellement des questions et reçoivent des réponses mais où les échanges sont nettement moins long, moins précis, moins informatifs et rappelant moins les éléments de contexte dans lesquels on travaille. Ça c'est pour moi un des avantages des commissaires du Gouvernement.

Par ailleurs, il y a aussi la garantie de leur équipe derrière qui fait aussi en sorte que pour des gens, qui comme moi, sont dans le contrôle tout le temps, soit comme contrôleur, soit comme contrôlée, avoir une équipe de spécialiste derrière, c'est rassurant. Pas parce que je me méfie de ce qui se passe chez nous mais par rapport à tout un environnement au niveau d'un organisme où la problématique du contrôle n'est pas nécessairement partagée par tout le monde.

Et à temps plein, ils ont une disponibilité beaucoup plus grande que ne peuvent avoir les commissaires à temps-partiel voire même les inspecteurs des finances.

Depuis que je suis là, de mémoire, il n'y a jamais eu de recours pris par le commissaire du Gouvernement. Il y a bien eu des questions sur certains engagements, notamment sur la partie

comm et certain engagement en tant qu'expert. Mais le Bureau ne s'était pas non plus positionné favorablement sur ces questions

Mais je n'ai jamais trouvé que les commissaires du Gouvernement troublaient le bon fonctionnement ou allaient à l'encontre de l'intérêt de l'Entreprise. J'ai connu jusqu'à présent deux commissaires à temps-plein du Gouvernement (Marc et Alain). L'un et l'autre étant différent dans leur mode de fonctionnement. Marc étant plus formaliste au niveau des dossiers et moins dans les aspects d'opportunité. Alain étant plus dans l'opportunité et un peu moins formaliste au niveau des dossiers même si le travail derrière est aussi fait par la même équipe. Ce sont deux personnalités différentes et qui ont toutes deux apportées un éclairage quand on n'avait pas autour de la table comme c'est le cas maintenant quelqu'un du cabinet de tutelle. Et donc c'est aussi grâce au commissaire du Gouvernement qu'on a eu un éclairage dit « politique » dans la ligne de ce que faisait ou voulait le Gouvernement. Surtout quand le ministre de tutelle ne se réunissait pas les instances de gestion comme le prévoit le décret transparence. Dans ce cas-là, le commissaire du Gouvernement permet aussi d'inscrire la ligne de l'Entreprise dans celle du Gouvernement.

Moi, globalement, j'y vois des avantages.

D'autre part, je considère que le contrôle est un élément fondamental quand on gère des fonds publics. Ça a toujours été ma façon de voir. Et donc le contrôle doit faire partie du mode de fonctionnement du management public. Et il faut tirer profit de ses contraintes là pour en faire des opportunités d'améliorations.

Si on devait passer en type A, ce ne serait pas la même chose avec l'inspection des finances. Pour l'avoir déjà vécu, les délais n'en parlons pas, on risque d'attendre et à raison vu la charge de travail et les difficultés rencontrées et le fait qu'ils débarquent dans un dossier sans en connaître les tenants et aboutissants. Ça peut prendre beaucoup de temps avec des questions, des échanges par écrit, parfois oraux. Et si l'avis de l'inspection des finances n'est pas favorable, cela monte au Gouvernement et là, on perd encore plus de temps. Si on avait dû travailler avec les délais de l'Inspection des finances pour les projets Siset et CIPAR, on n'aurait jamais pu tenir les délais. Et on a vu du côté flamand, les délais qu'ils ont pris pour faire approuver leur partie de dossier.

Les commissaires du Gouvernement ont 7 jours pour répondre et généralement on a l'avis avant les 7 jours.

Le fait aussi qu'ils remettent un avis, même s'il est parfois très formel, est, je pense, intéressant pour les instances qui peuvent alors décider en connaissance de cause de prendre ou non une décision en passant outre ou non des remarques de l'avis avec le risque éventuel de recours. Mais au moins, cela oblige à bien motiver à chaque fois la décision.

Qu'est-ce qu'il faudrait améliorer ?

Peut-être mieux informer encore les commissaires du Gouvernement sur le contrôle interne existant. Ce qui permettrait une meilleure complémentarité entre le contrôle interne et le contrôle externe. Et certainement une meilleure compréhension. Ça n'empêche pas de contrôler. On a eu l'occasion de le faire avec Marc Focroule au niveau des marchés publics. Ça mériterait d'être systématisé avec chaque commissaire et dans chaque OIP.

Interview – Laurent Monniez – Directeur général-adjoint à l'ONE

[Résumé du contexte 2000-2003]

A l'époque j'étais commissaire à temps partiel à l'ONE et j'ai participé aux discussions relatives aux décrets transparence.

Il y a une plus-value d'avoir une constance dans le suivi des dossiers soumis au contrôle des Commissaires et notamment des marchés publics.

Et ça c'est une très bonne chose qui permet même de mutualiser des réflexions, même minimales mais qui ne se seraient jamais passées avant cela, sur les pénalités, sur l'utilisation du français, ... Et pourquoi ça ne se serait jamais passé avant ? D'une part parce qu'il n'y avait pas un corps des commissaires, donc cette dimension transversale qui gagnerait à être encore mieux utilisée si les commissaires tournaient réellement ce qui était prévue ab initio et est toujours prévu dans le décret mais les changements n'ont jamais eu lieu que par les changements de personne dans leur fonction et pas parce que les ressort ont changé. Ça n'existait pas et ce n'existerait toujours pas parce que d'une certaine façon les fonctionnaires dirigeants ne se parlent pas. Il n'y a pas de lieux ni formel ni informel de rencontre entre les fonctionnaires dirigeants des différents OIP. Et donc, on ne mutualise pas assez nos ressources. Je pourrais plaider pour un gros ministère, mais je ne suis pas sûr que cela se passe mieux dans un grand ministère. Je crois qu'ils ont trop le nez dans le guidon. Le fait d'avoir ce côté un peu détaché aide malgré tout très fort. Qui plus est ils se spécialisent, chacun à leur niveau, et leurs collaborateurs aussi, dans les marchés publics. Partant, même si les exemples ci-dessus sont minimales, d'autres plus conséquents pourraient être mis exergues. Mais, on montrant que même sur ce qui peut sembler des détails, il y a une plus-value, cela illustre à suffisance, me semble-t-il, que sur des points plus importants encore, l'apport des commissaires est conséquent.

Nous avons eu récemment un recours contre le marché vaccin. Leur regard extérieur est toujours utile. Ça c'est pour l'aspect marché public. C'est une réelle plus-value même si au niveau processus, ça prend plus de temps, ça questionne etc et même si le système mériterait d'être remis sur la table. Notamment, les règles sont parfois différentes entre OIP (plus dans un autre aspect du contrôle des commissaires que sur les marchés) et chaque OIP fixe un peu dans son règlement organique les délégations et le reporting autour de ces délégations. En outre, parfois, ce n'est pas qu'on contourne le contrôle des commissaires : c'est prévu, ce n'est donc pas un contournement, mais cela n'aide pas sur des petits marchés pour comment fait-on si on fait faire une extension [et que l'on arrive au seuil du visa du commissaire] : faut-il ou non passer par les commissaires pour l'extension. Là, il reste des questions en suspens qui n'ont jamais été tranchées clairement par le Ministre-Président et c'est dommage. Et ça ralenti, ce sont des grains de sables qui perturbent le système et quand ça arrive, ça énerve. Y compris la cellule marché public chez nous : on fait un marché, on est sous le seuil, on doit faire une extension pour une raison x ou y, le commissaire nous dit : « je n'ai pas visé le marché initial, je ne vise pas le complément ». Est-ce leur mission ? N'est-ce pas leur mission

? Le contour de leur mission est un peu flou. On gagnerait, sur base de l'expérience depuis 2003, à le clarifier.

Pareil sur une autre mission qui elle est parfois moins bien vécue en interne qui est le contrôle des engagements [de personnel]. Pourquoi est-ce moins bien vécu en interne ? Parce que nous sommes dans des situations où nous avons des services continus et parfois, c'est à 22h qu'on signe un contrat. Ça, ça devient difficile, parce qu'on fait le contrat et on croise les doigts pour que le commissaire ne dise rien. Sur cette dimension-là, c'est un poil plus embêtant.

Le contrôle des engagements du personnel est dans le décret de 2003 ?

C'est plus ou moins prévus. Comme ils exercent des missions de l'inspection des finances, d'une certaine façon, mutatis mutandis, c'est l'esprit du décret.

Donc chez nous, les commissaires interviennent pour les niveaux 2+ et les niveaux 1.

L'intérêt se marque aussi car le commissaire siège à d'autres niveaux. Par exemple, nous n'avons pas de représentant au comité de monitoring de la dette mais les commissaires y siègent. Donc nous avons un relai d'information ce qui permet aussi d'éclairer le conseil d'administration sur jusqu'où il peut aller dans ses demandes au Gouvernement par exemple. Et donc le rôle informatif du commissaire est aussi très utile.

De la même manière, il n'existe pas de base de données sur les centrales de marchés en cours. Les commissaires sont plus facilement au courant que nous et peuvent nous les signaler. Par exemple, il y un OIP, l'IFC, qui a utilisé un marché du SPW et le commissaire nous l'a suggéré.

Tout cela sont des plus pour améliorer le travail des uns et des autres.

Maintenant, les commissaires, ça porte bien leur nom : ça contrôle. Donc est-ce que c'est bien vécu ou pas ? Globalement, c'est un apport positif.

Ça pourrait l'être encore plus si on prenait le temps de mieux formaliser leur mission et les processus. Je ne sais pas si chaque OIP l'a fait, nous, nous l'avons fait en 2014, on a formalisé les procédures de contact avec les commissaires : qu'est-ce qui passe par le cloud, par mail, qui doit être mis en copie, pas de passage en ligne directe vers un collaborateur sans que l'on soit informé sinon la réponse n'engage personne, etc. Ça a aussi facilité les choses. Il faudrait presque un règlement entre les deux, entre le contrôleur et le contrôlé, non pas pour savoir ce qu'il contrôle ou pas mais pour les modalités de collaborations. Je pense qu'avec les outils de travail que l'on a aujourd'hui, mais aussi le fait qu'ils sont pas assez staffé : c'est un chauffeur de chez nous qui apporte les signataires, savoir comment ça doit rouler c'est important. On est quand même 2.000 à l'ONE, tu dois savoir à qui tu dois parler. C'était nécessaire et cela à améliorer le système. Et puis, il n'y a plus de signataires qui se perdent, de mails sans réponse ou de réponse qui ne sont pas visée ou qui ne corresponde pas et qui énerve le commissaire ou au contraire l'administrateur générale parce qu'il ne fallait pas répondre cela.

Le rôle de recours par contre, cela n'impressionne guère.

Il y en a eu pour l'ONE ?

Il y en a eu plusieurs et de mémoire, un seul suivi d'effets. Sinon, le Gouvernement s'assit gentiment dessus. Le dernier en date remonte aux attentats du 22 mars : on fait fermer les crèches, le texte légal ne prévoit pas de subsidier les crèches les jours où elle est fermée mais comme c'était une mesure exceptionnelle, on a proposé au CA de malgré tout subsidier. Absence de base légale, recours et recours partiellement suivi ...

La plus-value du Corps des commissaire est claire. Par contre, la plus-value du collège des réviseurs aux commissaires aux comptes n'apparaît pas : le duo réviseur-cour des comptes ne fonctionne pas. En tout car pour l'ONE. Ils travaillent chacun dans leur coin sans en informer l'autre.

Les commissaires du Gouvernement font un rapport après chaque organe de gestion. Ces rapports sont lus de manière très différente en fonction du destinataire. Je me souviens quand j'étais au cabinet, on les utilisait même pour répondre à des questions parlementaires et cela nous permettait de montrer que l'ONE avait été contrôlée. Ici, quand je vois les questions de certains cabinets que ce soit sur nos activités sur notre budget, je me dis qu'ils n'ont simplement pas lu les rapports. Par rapport à l'objectif initial du décret, le Gouvernement reçoit l'information mais je ne suis pas sûr qu'elle soit traitée de la bonne façon dans tous les cabinets.

Un mot sur les commissaires à temps partiel ?

A l'ONE on vit une situation particulière : cela fait plus d'un an qu'il est en congé maladie. C'est une fonction qui me semble nécessaire politiquement mais absolument pas dans le travail de contrôle. Et on l'appellerait délégué du Ministre de tutelle, ce serait bien plus utile et intelligent.

Le commissaire à temps partiel est nécessaire car cela permet à la tutelle d'avoir un regard quasi immédiat sur des orientations stratégiques qui pourraient être prises par les organes de gestion et s'assurer qu'elles ne dévient pas. Et même si le commissaire [à temps plein] du Gouvernement est là pour cela aussi, le contact plus direct avec la tutelle est plus intéressant. En termes de contrôle sur la validité de la décision ou du respect de la norme, il n'est pas très utile. Il n'a d'ailleurs pas de participation active sur cet aspect de contrôle.

Par exemple, on a créé un groupe de travail avec la cour des comptes, un délégué du réviseur et les commissaires du Gouvernement et il n'y avait que le commissaire temps plein qui venait. Or la codification SEC n'est pas d'une limpidité évidente et même les données de la BCE ne sont pas très claires donc il fallait prendre des décisions : est-ce qu'on est dans de l'aide au ménage ou dans des subsides avec les risques d'aides d'état. Et le commissaire à temps partiel n'a jamais assisté à ces réunions. Par ailleurs, faisant confiance et ne remettant jamais en cause. Ce n'est pas handicapant mais illustre qu'il se repose sur le commissaire à temps plein.

Sur les collaborateurs du corps des commissaires ?

Très peu de contacts directs à mon niveau. On essaye de se voir au moins une fois par an avec nos équipes respectives pour planifier des gros enjeux autour de marchés, fixer les échéances prévisionnelles, pour voir ce qui a été et ce qui n'a pas été, ... Et ce sont quasi les seuls contacts que j'ai. Sauf en cas de recours où le commissaire vient avec ses collaborateurs ou de gros dossiers. Par contre, quand il y a des notes au conseil d'administration qui sont adressés anticipativement aux commissaires, là, il peut arriver qu'il y ait des ajustements à faire et les questions se pose de collaborateurs à collaborateurs et ils nous mettent en copie.

C'est une petite équipe et qui a sa méthode de travail. Et on voit qu'ils essayent de garder une vision cohérente et transversale des choses : ils ont par exemple des grilles de lecture pour les marchés ; une fois ces grilles connues, cela nous permet de faire les choses comme ils le veulent. Disons qu'ils sont spépieux mais pas surprenant.

Est-ce que cela à amener les services à s'adapter ou à changer de méthodes ?

Bien sûr. Déjà sur le calendrier de travail. Et comme je l'ai dit tout à l'heure, on s'est mis d'accord sur la manière de collaborer. Sur la manière de présenter les notes : on s'est mis d'accord sur un canevas commun. Par exemple quand un marché est pluriannuel, la note d'attribution montre la répartition budgétaire sur les différentes années selon un tableau pré-définis.

Et sur d'autres aspects que les marchés publics ?

RH, beaucoup. Là il a vraiment fallu adopter les procédures. Par exemple, quand on recrute, on doit indiquer si c'est dans le cadre ou lié au contrat de gestion, c'est une sorte de formalise mais qui amène une unité de lecture qui est très facile. Idem sur comment constituer un dossier complet y compris dans quel ordre. Ce qui facilite leur travail et nous, cela nous oblige à nous formaliser.

Pour les autres aspects, on est toujours dans l'aspect marché public

Des améliorations à proposer ?

Préciser le contour de la mission des commissaires, mutualiser toutes les procédures de travail et sensibiliser les commissaires sur les questions d'aides d'états tel que l'UE les entends pour éviter qu'un jour, l'ONE par exemple et donc la FWB, ne se retrouve obligée de voir justifier qu'une crèche soit subsidiée et pas une maison d'enfance et que ce subside n'est pas une aide d'état mais bien que cela serve bien à une mission de service public délégué.

Tout comme, la manière dont on annule des mouvements internes SEC. Or quand il faudra reconstituer dans l'entité II les données SEC, il n'y a pas de manière de travail commune. Par exemple, le Forem octroi des APE à l'ONE. Ce sont des transferts d'entité II à entité II qu'il faudra annuler.

Et enfin, il y a moyen d'améliorer la collaboration avec les réviseurs et la Cour des Comptes.

Interview – Jean Leblon – Commissaire du Gouvernement à temps plein.

[rappel du contexte de 2000-2001]

C'est un des points de départ mais c'est vrai que cela s'est focalisé là-dessus à ce moment-là. C'était la filiale internationale de la RMB, la RMBi, où l'équipe dirigeante avec le soutien de la RMB, à commencer à racheter un grand nombre d'agence médias en Europe et voulait devenir la première régie média en Europe voire à l'internationale. Ce n'était pas forcément une mauvaise idée mais s'ils l'ont fait sérieusement, cela s'est fait dans un contexte un peu plus compliqué que prévu. La crise arrivant, le château de cartes qui était en train de se construire s'est effondré et s'est retrouvé avec une dette potentielle, à l'époque et si je ne dis pas de bêtise, de l'ordre d'un milliard de francs belge. Ça a été un peu un mouvement de panique. Et quand le Gouvernement s'est tourné vers les Commissaires du Gouvernement à la RTBF et vers les observateurs à la RMB, le Gouvernement s'est rendu compte qu'il n'avait pas d'observateur à la RMBi et que l'information remontait très peu vers la RMB et quasi pas du tout vers la RTBF.

Il y a eu quand même un blocage des Commissaires du Gouvernement pour empêcher l'acquisition d'une agence en Autriche. Ils se sont appuyés sur cela sur la décision d'Hervé Hasquin qui avait dit qu'on ne pouvait plus collaborer avec l'Autriche car l'extrême droite était arrivée au pouvoir. Donc en fait sur base d'une décision qui n'avait rien à voir le problème à la base. Les commissaires du Gouvernement ont à l'époque donné l'ordre aux administrateurs de la RTBF au sein de la RMB de bloquer la décision au sein de la RMB pour que la RMB bloque elle-même à la RMBi. C'était un peu alambiqué comme système.

C'est vrai ça a été le catalyseur en se disant, oula, il y a quand même des failles dans la manière dans les pouvoirs que peuvent exercer les Commissaires et les observateurs et qui n'ont pas le pouvoir de bloquer une décision dans une filiale.

La situation s'est améliorée avec la mise en place du décret transparence même si on n'a pas totalement réglé le problème des filiales car nous ne contrôlons pas automatiquement les filiales des OIP.

Est-ce qu'il y a un apport du décret de 2003 et comment le voit-on ?

Il y a plusieurs volets au décret de 2003 : il y a le volet commissaire, le volet administrateur public, ...

La donne a changé avec l'entrée en vigueur du décret. D'abord parce qu'en professionnalisant la fonction de Commissaire du Gouvernement, d'abord on les a responsabilisés comme de vrais contrôleurs et une vraie responsabilité personnelle là où avant les commissaires portaient d'avantage une casquette politique. Ce n'était pas toujours le cas, mais c'était souvent le représentant du Ministre qui venait donner un peu la parole et les volontés du Ministre auprès du CA. Ici on est arrivé plus sur une fonction de commissaire qui veille à l'intérêt général. Je ne dis pas qu'avant le commissaire ne veillait pas à l'intérêt général mais ici c'est devenu

notre seule préoccupation. Et autant on des relations avec les cabinets de tutelle, autant on n'est plus le porte-parole du Ministre au sein du CA. Ensuite, en professionnalisant, on a donné les moyens aux commissaires d'exercer leurs missions. D'abord parce qu'ils sont à temps plein ensuite parce qu'il y a une petite équipe derrière. Et donc cela nous donne clairement les moyens de travailler, notamment, sur les marchés publics qui est une des parties les plus visibles, de manière approfondie.

Et moi j'ai eu la chance d'exercer la fonction sous les deux régimes puisque j'ai été commissaire à temps partiel avant l'entrée en vigueur du décret. C'est complètement différent. Avant c'était un « petit mandat » entre guillemet qu'on exerçait avec le temps dont on disposait. Maintenant, on bosse vraiment avec l'organisme, en amont, pendant l'élaboration des décisions, ils nous consultent, on améliore les décisions qui sont sur la table et les processus. On a vraiment beaucoup plus de temps pour tout cela. Et ça, c'est vraiment un autre métier. On voit clairement la différence. Pour moi qui ait vécu la fonction sous les deux régimes, c'est vraiment le jour et la nuit.

Et puis alors, le décret transparence a amené beaucoup d'autres choses. Il y a la charte de l'administrateur public qui a aussi responsabilisé les administrateurs par rapport à leur fonction. Bon, depuis, il y a eu d'autres événements médiatiques qui font que la fonction d'administrateur public est plus surveillée qu'avant.

Il y a aussi l'obligation pour les OIP d'organiser des formations pour leurs administrateurs, il y a la transparence sur certains aspects dans le rapport annuel, la formalisation du rapport annuel puisque tous les OIP ne le faisaient pas, ... qui ont vraiment amélioré la situation.

Des exemples d'améliorations depuis 2003 ?

Dans l'audit interne : le décret oblige à avoir un audit interne. On les a accompagnés dans la mise en place de leur audit interne, dans la manière dont ils gèrent leurs marchés publics, dans la manière dont les réunions des organes de gestion sont préparées : la préparation de l'ordre du jour, le respect des délais de convocation, ...

En donnant plus de place et de pouvoirs aux commissaires, le décret a permis aux Commissaires d'être plus fort pour faire en sorte que la machine soit bien huilée et que la gouvernance des OIP soit plus soignées.

Dans tous les domaines où on exerce notre contrôle, on a senti une évolution très forte de notre relation avec les OIP. Quant au départ on était plutôt perçu comme des gendarmes et avec méfiance, petit à petit, les relations sont devenues de plus en plus constructives : on est passé d'une relation de méfiance à une relation de confiance mutuelle. Ça c'est indéniable. Et ça s'est traduit dans des tas de processus en amont des réunions des organes de gestion, dans la gestion des réponses aux questions parlementaires, dans l'élaboration du rapport annuel, ...

Aujourd'hui par exemple, quand nous avons un désaccord sur un marché public, il n'est plus mis à l'ordre du jour de l'organe de gestion.

On est devenu des interlocuteurs beaucoup plus importants qu'on n'était auparavant.

Et c'est aussi un confort pour les Ministres de tutelles. Là où aussi au début il y a eu une relation qui a dû être construite. Avant les Ministres nommaient leur représentant en arrivant. C'était souvent quelqu'un qui était de leur cabinet ou qui leur était proche, là où ici on est devenu des fonctionnaires plus au sens des inspecteurs des finances. Et donc, il a fallu le temps que les Ministres comprennent qu'on était là aussi pour les aider dans la manière dont ils gèrent et contrôlent les organismes qui dépendent de leurs compétences.

On protège aussi leurs intérêts en veillant à ce que les OIP soient gérés correctement puisque c'est eux qui sont in fine responsable.

Tous les Ministres réagissent de la même manière ?

Non, bien sûr. Certains Ministres nous utilisent beaucoup plus que d'autres. Par exemple pour les questions parlementaires, pour la gestion budgétaire, ... certains Ministres sont beaucoup plus attentifs que d'autres à notre travail. Mais il n'y a jamais eu de situation de conflits entre un Ministre et un commissaire. Ça jamais. Mais le degré de collaboration est variable d'un Ministre à l'autre et d'un cabinet à l'autre. Il y a des Ministres qui nous appelle directement pour traiter avec nous, dans d'autres cas, ce sont plutôt les cabinets.

Au niveau des OIP, la taille joue un rôle dans la qualité de sa gouvernance ?

Non, je ne pense pas, de la plus petite société des bâtiments scolaire à la RTBF, c'est surtout fonction des personnes qui sont aux commandes et de la volonté qu'ils ont de faire évoluer les choses. Ce n'est pas vraiment une question de taille sauf pour ce qui est de l'audit interne : c'est plus compliqué de gérer l'audit interne à la RTBF qu'à l'IFC par exemple.

Et ça aussi [l'audit interne], c'est quelque chose qu'il a fallu faire entrer dans les mœurs. Ça l'est beaucoup plus aujourd'hui qu'il y a quinze ans mais il a parfois fallu du temps pour le mettre en place et parfois les équipes sont encore trop réduites par rapport à la taille de l'organisme.

Des propositions d'évolutions ?

Prévoir dans le décret que quand un commissaire contrôle un organisme, il contrôle aussi ses filiales. Ce serait plus sain, efficace et cohérent.

Il faudrait aussi réfléchir à élargir les compétences des commissaires à l'ensemble des organismes qui dépendent de la Fédération Wallonie-Bruxelles. Pour l'instant, ce n'est pas le cas. Le décret a été conçu avec une liste fermée d'organismes. On peut toujours la compléter mais les organismes qui viendraient à être créés ne sont pas d'office placés dans la sphère de contrôle des commissaires. Ça n'a pas beaucoup de sens car les missions des commissaires et

l'esprit du décret s'applique à tous les OIP. Par exemple, l'ARES ne fait pas partie de la sphère de contrôle des commissaires, le FNRS, ...

Il y a eu aussi une réflexion sur l'éventuelle structuration d'un corps des commissaires plus large avec les commissaires auprès des universités et des hautes écoles. Ça reste une hypothèse qui garde son intérêt en termes d'économie d'échelle. Maintenant le système fonctionne comme il est et les métiers sont quand même relativement différents donc, je ne suis pas sûr que ce soit vraiment nécessaire ou utile.

Après, à l'usage, il y a des petites choses dans le décret à améliorer : par exemple, le décret nous demande d'organiser quatre fois par an des réunions de coordinations avec les commissaires à temps partiel et à intervalle régulier avec les commissaires aux comptes. Mais c'est trop. On l'a fait au début et on se rend compte que se voir quatre fois par an pour se dire la même chose, ça ne sert à rien. Qu'on ait la compétence de réunir tout le monde si nécessaire et a minima une fois par an, par exemple, ce serait largement suffisant. On a d'ailleurs demandé l'autorisation à la tutelle de le faire moins souvent parce qu'on avait tous l'impression de perdre notre temps.

Il y a d'autres idées de petites améliorations aussi que je pourrais vous transmettre.

Sur le rôle d'information du Gouvernement ?

Le décret nous oblige à faire un rapport semestriel. Nous dans les faits, en plus de ce rapport semestriel, on fait un rapport après chaque réunion d'un organe de gestion. Ça je pense que c'est beaucoup plus important. Le rapport semestriel a son intérêt pour un observateur un peu plus extérieur ou qui veut avoir une vision plus large de l'organisme. Par exemple, un ministre qui arrive dans ses fonctions. Mais je trouve plus utile pour un ministre en cours de législature d'avoir des informations plus concises, plus précises et plus rapides après chaque organe de gestion.

On fait donc les deux. Je pense que cela fonctionne bien, visiblement nos rapports sont lus et sont lus rapidement. On a constaté à chacune de nos réunions avec les Ministres de tutelle qu'ils sont bien au courant de ce qu'on leur a transmis comme information.

Parfois, il n'y a pas de réaction mais j'imagine que c'est pour une raison stratégique ou politique. Il m'est arrivé parfois de faire des recours, pas souvent mais parfois aussi de dire, tient là, il y a une situation particulière mais qui ne justifie pas un recours au sens strict mais faites-moi quand même savoir si vous estimez qu'il y a un problème. Là, c'est rare qu'on ait une réponse évidemment et c'est normal. On est une sorte de fusible si je peux dire encore que fusible est un peu fort mais le jour où il y a un problème qui est mis à jour, l'OIP ou le ministre auront vite fait de dire que le commissaire ne m'avait rien dit. Ce qui avait été le cas pour la RMB avant que l'on se rende compte qu'il n'y avait pas de commissaire à la RMBi

Interview – Kristel Voglaire – Directrice à l'ETNIC

Plusieurs considérations sans nécessairement de liens entre elles

La première chose c'est que, mais c'est plus lié à la personne derrière qui traite les dossiers les commissaires, c'est que chaque fois qu'on a pu faire une erreur liée à un marché, ça a permis de les détecter.

Cà c'est intéressant et ce sont des contacts informels, on rectifie et puis on revient vers les commissaires. Ça c'est vrai que c'est une plus-value.

Pour en avoir discuté avec la juriste de l'autre côté, elle apprécie la structure de nos cahiers des charges car c'est toujours la même chose et donc, cela lui permet de détecter vite s'il y a une erreur ou pas.

Ce n'est pas le cas partout ailleurs ?

En tout cas, c'est ce qu'elle avait l'air de dire

Ok.

Et cela lui permet de traiter plus rapidement le dossier parce qu'elle connaît la structure d'une note de lancement, d'un cahier de charges, d'une note d'attribution, d'une décision motivée. On suit tout le temps la même structure. Donc, ça c'est vrai que cela représente une plus-value d'un point de vue marché.

2. A côté de cela, les quelques fois où moi je trouve qu'un Commissaire aurait dû faire son job et bloquer un dossier, ça n'a jamais été le cas. Donc, est-ce que l'objectif poursuivi est vraiment atteint, bon ...

Un exemple ?

Je suis vraiment obligée ? Il y en a plusieurs, je peux en retrouver. Certains dossiers cela aurait été qu'ils soient bloqués à un moment donné. Ce n'était peut-être pas aux Commissaires à le faire, mais je pense que c'était leur job. Où en tout cas d'émettre des réserves. Que ce soit au niveau marché ou budgétaire.

Donc autant ça présente une plus-value certaine dans certains dossiers, et cela peut aller d'une bêtise : on a prévu un cautionnement dans un marché d'assurance alors qu'il n'y a pas de cautionnement dans les marchés de services financiers a des choses un peu plus lourdes, y en a pas eu énormément et c'est très bien et elles ont été détectées. Donc, ça c'est clair que c'est un contrôle externe qui présente un intérêt. Mais ça ne concerne que des cas d'application pure et simple des marchés. A contrario, un blocage sur une procédure négociée sur base d'un fournisseur unique qui n'aurait pas dû être fournisseur unique. Là, cela aurait été bien venu.

Et sur le visa à 31.000 € ?

Je trouve cela pas mal car finalement l'endroit où il y a le plus de risque c'est entre 31.000 et les 50.000 du passage en Bureau. C'est la partie où il y a le moins de visibilité. Notamment parce qu'il n'y a pas de reporting vers les instances de ce qui approuvé entre 31.000 et 50.000 et dans ce cas-là, c'est pas mal qu'il y ait un contrôle externe. Ça rallonge un peu les procédures, c'est clair. Mais ce n'est jamais qu'une semaine. Donc ce n'est pas énorme et moi ça ne me dérange pas.

Plus bas, je ne pense pas que cela se justifie : ça devient compliqué à gérer surtout avec le passage de 8.500 à 30.000,- €

Par rapport à d'autres expériences dans le passé où il n'y avait pas de commissaires ?

Il n'y avait pas de commissaire mais il y avait la tutelle. C'était différent, parce que la tutelle était de différents types et donc les conséquences étaient différentes. Pour avoir vécu la tutelle dans les pouvoirs locaux, on s'en sort bien avec les Commissaires. Avec la remarque que j'ai émise tantôt où ça ne bloque pas nécessairement quand ça devrait.

Et quand vous dites que « vous vous en sortez bien » ?

La tutelle a 40 jours pour réagir et pas sept. Dans la gestion d'un projet, deux fois 40 jours au lancement et à l'attribution, c'est énorme et elle a des possibilités de blocage complet. Et il est impossible de faire quoi que ce soit pendant 40 jours. Dans ce sens-là, je trouve qu'on s'en sort bien, oui.

Ce qui était problématique avec la tutelle, mais c'est lié à la tutelle des pouvoirs locaux, c'est que suivant si ce n'était pas la même personne qui traitait le lancement et l'attribution du marché, on pouvait avoir des avis différents. Ce que l'on a moins ici avec les Commissaires du Gouvernement car c'est la même équipe qui traite l'intégralité des dossiers. C'est aussi une sécurité : si on est parti dans un sens, on peut continuer.

A part ça, il faudrait peut-être travailler sur les modalités de demandes d'avis : travailler par mail sur des données aussi confidentielles ... Il ne serait pas plus intéressant d'avoir un workflow via une application sécurisée et qui soit transparente, qui garde une trace de tout ce qui se fait et limite le risque d'erreur de transmission ou d'absence de transmission, là je pense qu'il y a des efforts à faire.

Autres choses encore à ajouter ?

On a très peu de contacts : comme n'importe qui, un Commissaire va vouloir mettre sa patte dans la façon de traiter les dossiers et les contacts se font principalement au niveau des instances et cela ne percole pas nécessairement dans le mode de fonctionnement. On l'a eu une fois seulement et c'était vraiment bien parce qu'on avait ce qu'il attendait donc on a pu mettre l'accent sur ces points-là. Ce n'est pas systématiquement le cas, c'est un peu dommage. Voilà pour une amélioration.