

Rapport spécial

relatif au contrôle du
secrétariat de la médiatrice



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

Table des matières

I. LES CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COUR DES COMPTES	5
1. PRÉSENTATION DU CONTRÔLE DE LA COUR.....	5
1.1. INTRODUCTION	5
1.2. CHAMP DE CONTRÔLE ET OBJECTIFS DE CONTRÔLE	5
2. CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS	7
2.1. LES FAITS SOULEVÉS PAR LE PERSONNEL.....	7
2.2. GESTION COMPTABLE ET FINANCIÈRE	9
2.2.1. Règlement financier et comptable interne.....	9
2.2.2. La comptabilité	10
2.2.3. La procédure d'ordonnancement et le contrôle des dépenses	10
2.2.4. Le paiement des dépenses.....	11
2.2.5. Recommandations	12
II. LA PRISE DE POSITION (PRÉSENTÉE LE 24 DÉCEMBRE 2013)	15



I. LES CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COUR DES COMPTES

1. Présentation du contrôle de la Cour

1.1. Introduction

L'article 5, paragraphe (2) de la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes prévoit que la Cour peut, à la demande de la Chambre des députés, présenter ses constatations et recommandations portant sur des domaines spécifiques de gestion financière sous forme d'un rapport spécial.

Par courrier du 17 juillet 2013 et du 18 septembre 2013, le Président de la Chambre des députés a informé la Cour que le Bureau avait décidé « de faire appel à l'expertise de la Cour des comptes pour les questions d'ordre financier » à propos de différends qui opposaient la médiatrice et son personnel.

1.2. Champ de contrôle et objectifs de contrôle

Les objectifs poursuivis par la Cour sont définis par la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes. A l'article 3 (1), il est précisé que « la Cour des comptes examine la légalité et la régularité des recettes et des dépenses ainsi que la bonne gestion financière des deniers publics ».

Dans un premier courrier, le Bureau de la Chambre des députés a demandé que soient examinées toutes les questions ayant trait à la gestion budgétaire et financière et que la Cour apprécie les faits soulevés par le personnel. Le Bureau a également souhaité que la Cour apporte son conseil et son expertise afin d'épauler la médiatrice en vue de mettre en place une gestion budgétaire conformément à la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.

Dans un deuxième courrier, le Bureau de la Chambre des députés a demandé à la Cour de procéder à un audit financier qui couvre tous les aspects de la gestion comptable et financière du secrétariat de la médiatrice.

Dès lors, le contrôle de la Cour porte dans une première partie sur les faits soulevés par le personnel ayant trait à la gestion budgétaire et financière et couvre la période du 1^{er} février 2012 à aujourd'hui.

Dans une deuxième partie, la Cour examine la gestion comptable et financière du secrétariat de la médiatrice relative aux exercices comptables 2010 à 2013 et formule une série de

recommandations afin de mettre en place une gestion budgétaire conformément à la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.

2. Constatations et recommandations

2.1. Les faits soulevés par le personnel

Sur base du tableau synoptique élaboré par le service juridique de la Chambre des députés indiquant les différents points soulevés par le personnel ainsi que les explications correspondantes de la médiatrice, la Cour a identifié neuf points ayant un caractère financier. Après examen, un certain nombre de faits soulevés ne donnent pas lieu à une constatation ou ont été résolus entretemps, à savoir:

- les panneaux extérieurs initialement commandés avec l'inscription « Médiature » ont été installés avec l'inscription de « Ombudsman » sans que ce changement ait occasionné des frais supplémentaires,
- dans le cadre de sa mission d'expert pour la Commission de Venise, des frais de route et de séjour ont été avancés à la médiatrice par le secrétariat. Ces frais ont été entretemps remboursés par celle-ci. La Cour est d'avis que de tels frais de route et de séjour ne doivent pas être avancés par le secrétariat du médiateur alors que la mission d'expert pour la Commission de Venise n'a rien à voir avec la fonction de médiateur,
- il a été proposé, à l'initiative du réviseur externe, d'inscrire dans le budget pour l'année 2014 un budget supplémentaire pour une éventuelle compensation financière des congés. Cette proposition, qui par ailleurs n'a pas été retenue, témoigne de la méconnaissance du réviseur des dispositions législatives et réglementaires en matière de congés des fonctionnaires et employés de l'Etat,
- à ce jour aucun engagement n'a été pris par la médiatrice quant à la modernisation du site internet du médiateur par un consultant externe,
- concernant les frais d'un billet d'avion, la médiatrice avait demandé et obtenu leur remboursement par l'institution alors qu'elle invoquait avoir avancé le paiement. Il ressortait toutefois d'un rappel de l'agence de voyage que tel n'était pas le cas. La médiatrice a réglé entretemps la facture auprès de l'agence de voyage.
- l'institution a repris au 1^{er} mars 2012 l'abonnement du portable et les frais de communication afférents. Le relevé de compte de l'opérateur au 25 mars 2012 affichait un solde initial de 677,89 euros. Sur base d'une information de la Chambre des Députés, ce solde initial concerne l'achat d'un téléphone mobile par et pour les besoins de la Chambre des Députés. Cet achat a cependant été facturé par erreur à la médiatrice.

Concernant les points restants, la Cour constate que :

- la médiatrice a acheté une tablette électronique et un bon d'achat de 100 euros destinés au 1^{er} et 2^e gagnant d'un concours lancé dans un lycée pour la création d'un nouveau logo pour l'institution. Ces dépenses lui ont été remboursées par le secrétariat malgré le fait qu'aucun budget n'était prévu pour le financement de cadeau par l'institution. La Cour demande qu'à l'avenir, les procédures d'engagement et de paiement à définir dans le prochain règlement financier et comptable interne (v. 2.2.5) soient observées,
- un ordinateur, une imprimante et l'installation intégrale d'un réseau domestique constitué d'un routeur et d'une extension de réseau Wifi ont été commandés par la médiatrice auprès du fournisseur de services informatiques du secrétariat et ont été livrés au domicile privé de la médiatrice. Il s'ensuit que la procédure d'engagement au sein de l'institution n'a pas été respectée et que le secrétariat n'est intervenu qu'au moment du paiement de la facture. La Cour exige qu'à l'avenir, les procédures d'engagement et de paiement à définir dans le prochain règlement financier et comptable interne (v. 2.2.5) soient observées. Par ailleurs, l'installation à domicile a fait l'objet d'une maintenance de 2,75 heures, à savoir 256,16 euros, comprenant entre autres le nettoyage du PC d'un membre du ménage privé de la médiatrice. Cette intervention a été prise en charge par le secrétariat. Selon la Cour, le nettoyage de ce PC aurait dû être facturé séparément et ce à charge de la médiatrice,
- la médiatrice dispose d'un téléphone portable et d'une tablette électronique dont les abonnements et les frais de communication sont pris en charge par l'institution. D'après les calculs de la Cour, les frais mensuels afférents étaient de 157 euros en moyenne (dont 70 euros de frais d'abonnement) entre février 2012 et août 2013. La Cour recommande que pour ces deux appareils mobiles, un montant forfaitaire mensuel pour couvrir les frais de communication soit versé à la médiatrice. Pour la fixation de ce montant, il devrait être tenu compte des frais encourus dans l'exercice de son mandat,
- l'institution prend en charge les frais de communication par internet au domicile privé de la médiatrice. Ces frais incluent un abonnement relatif à une adresse IP fixe et, depuis novembre 2012, un abonnement DSL pour professionnels. Ces abonnements coûtent 107,74 euros par mois. La Cour constate que pendant la période de février 2012 à août 2013, la consommation internet mensuelle (exprimée en Mégabit) a été très élevée pour atteindre les 64.766 MB en moyenne. A titre de comparaison, la consommation moyenne totale du secrétariat du médiateur était de 45.769 MB, soit de quelque 30% inférieur à celle de la médiatrice. Les frais mensuels afférents se chiffraient à 180 euros en moyenne. Selon la Cour, une consommation internet si

élevée ne se justifie guère eu égard aux activités du médiateur. Dès lors la Cour recommande que si les frais de communication par internet au domicile privé sont pris en charge par l'institution, ils doivent pouvoir être mis en relation avec les activités du médiateur. Sur cette base, un montant forfaitaire mensuel pourrait être versé à la médiatrice. Par ailleurs, la Cour ne voit pas l'utilité d'un abonnement relatif à une adresse IP fixe. Un tel abonnement se justifie en général pour l'hébergement d'un site Web ou d'un serveur FTP.

2.2. Gestion comptable et financière

Dans ce qui suit, la Cour présente la gestion financière et comptable du secrétariat de la médiatrice et formule une série de recommandations.

2.2.1. Règlement financier et comptable interne

Les règles de la gestion financière et comptable interne du secrétariat de la médiatrice sont fixées dans un document intitulé « Règlement financier et comptable intérieur » (ROI). Il se base sur les règles de la comptabilité publique de l'Etat. Ce document n'est cependant ni signé ni daté.

Le ROI définit :

- l'établissement et l'exécution du budget,
- la procédure d'ordonnancement, d'engagement et de paiement,
- l'établissement des comptes annuels.

La Cour constate que :

- le ROI n'établit pas de manière suffisamment claire le principe de la séparation de l'ordonnateur et du comptable au niveau de l'exécution du budget telle que prévue au chapitre 8 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat,
- la fonction de contrôleur financier n'y est pas définie,
- le ROI ne traite pas des frais de route et de séjour,
- le ROI ne prévoit aucune mise à l'inventaire des biens durables acquis par le secrétariat de la médiatrice,
- la fonction de comptable extraordinaire permettant d'effectuer des menues dépenses n'y est pas prévue,

- la sécurisation des actifs financiers sous forme de double signature sur les comptes bancaires n'y est pas réglée,
- le ROI reste muet quant à l'archivage des pièces justificatives, au placement des excédents de liquidités et au traitement éventuel de lignes de crédit.

2.2.2. La comptabilité

La comptabilité au niveau du secrétariat de la médiatrice se limite à l'enregistrement caméraliste des recettes et des dépenses. Les extraits bancaires ne sont pas comptabilisés. Il n'existe pas de comptabilité en partie double.

Afin d'opérer les totaux nécessaires, de subvenir à l'obligation de la tenue d'un livre journal tel que prévu au point 2 du ROI, mais aussi de représenter les opérations par fournisseur et article budgétaire, chaque transaction fait l'objet d'un quintuple enregistrement :

1. enregistrement dans un fichier Excel permettant de tirer les totaux nécessaires à la réconciliation avec les extraits bancaires,
2. enregistrement dans un grand livre manuscrit,
3. enregistrement dans un fichier Excel par fournisseur,
4. enregistrement dans un fichier Excel par article budgétaire afin de vérifier la disponibilité de crédits,
5. enregistrement manuel sur une page de couverture accompagnant les dossiers d'archivage de factures par article budgétaire.

Il convient de préciser que le contrôle de la Cour n'a révélé aucune erreur significative quant à l'intégralité et l'existence des opérations ainsi comptabilisées.

2.2.3. La procédure d'ordonnancement et le contrôle des dépenses

La Cour constate qu'au sein de l'institution, l'engagement des dépenses se fait de différentes manières :

- le matériel de bureau est commandé par internet. Ces commandes sont effectuées par la secrétaire ou le comptable sans qu'il n'existe de délégation de signature écrite,
- les menues dépenses telles que frais de représentation ou frais de restaurant sont avancées par le personnel et remboursées par virement bancaire,

- les experts tels que traducteurs, psychiatres ou criminologues sont contactés par le comptable, sans qu'il n'existe de délégation de signature écrite,
- deux grands contrats concernant l'achat et la maintenance du système informatique et le recours à une société de nettoyage ont été signés par le médiateur.

Toute commande est classée dans un dossier prévu à cet effet. Les bons de livraisons y afférents sont en général signés par la personne présente à la réception, en l'occurrence la secrétaire ou le comptable.

De ce qui précède, il appert que le comptable intervient dans la procédure d'engagement.

Ensuite, toute facture est signée par la médiatrice avant paiement.

Concernant le contrôle des dépenses, la fonction de contrôleur financier n'existe pas au sein de l'institution.

Toutefois, le comptable vérifie la disponibilité de crédits, l'exactitude de l'imputation budgétaire et comptable, la régularité des pièces justificatives et s'assure de la conformité légale et réglementaire de la dépense.

Les biens durables achetés par le secrétariat ne font l'objet d'un inventaire régulièrement mis à jour.

2.2.4. Le paiement des dépenses

L'institution dispose de trois comptes BCEE et d'un compte CCP dont la médiatrice a la signature bancaire. Le comptable et la secrétaire possèdent également une autorisation de signature sur le compte CCP. Le comptable possède une autorisation électronique sur S-Net et une autorisation sur CCP-Connect limitée à 90.000 euros par semaine et/ou transaction. Une double signature n'est exigée pour aucun de ces comptes.

Sur base des extraits bancaires, seul le comptable vérifie si l'ordre de paiement correspond au montant transféré.

2.2.5. Recommandations

La Cour recommande de mettre en place une gestion financière et comptable qui est conforme à la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat. Pour ce faire, le règlement financier et comptable intérieur est à réviser et à compléter.

Le ROI doit prévoir que l'ordonnateur est le seul responsable de l'engagement, de la liquidation et de l'ordonnancement des dépenses. Toute délégation en matière d'ordonnancement est réglée au ROI et se fait par écrit.

La fonction de contrôle financier doit être introduite. Son contrôle porte sur l'engagement et l'ordonnancement de chaque dépense.

Le comptable est habilité à effectuer les actes de paiements des dépenses et les opérations de recouvrement des recettes, à manier les fonds et à mouvoir les comptes du secrétariat. Les opérations de paiement en particulier doivent être sécurisées par l'introduction d'une double signature sur les comptes bancaires. En raison de la taille réduite de l'institution, rien ne s'oppose cependant à ce que la double signature sur comptes soit assurée par le comptable ou son remplaçant et la personne en charge du contrôle financier ou son remplaçant.

Par ailleurs, le ROI doit prévoir:

- la mise en place d'un inventaire des biens durables achetés ou mis à disposition du secrétariat,
- le traitement des frais de route et séjour,
- l'introduction d'une fonction de comptable extraordinaire permettant d'effectuer des menues dépenses se rapportant à des frais de bureau, d'exploitation ou d'entretien ainsi qu'à des frais en relation avec des actes et manifestations à caractère représentatif ou social,
- les délégations de signatures en matières administratives et financières,
- l'archivage de pièces et de dossiers.

La Cour recommande également d'introduire une comptabilité en partie double. Compte tenu de la taille et des activités de l'institution (10 opérations par semaine, deux contrats majeurs au total), une telle comptabilité ne doit pas être complexe et pourra se limiter à la saisie des mouvements de caisse. A l'aide d'un logiciel comptable, la comptabilité du secrétariat pourrait inclure à chaque enregistrement les informations relatives aux budgets et aux fournisseurs sans qu'une saisie multiple ne soit nécessaire. Au besoin seulement, certains

articles aux consommations fréquentes ou importantes pourraient faire l'objet d'une liste d'engagements en cours et non encore facturés afin de déterminer avec plus de facilité le niveau du crédit disponible.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 23 janvier 2014.

La Cour des comptes,

Le Secrétaire général,
s. Marco Stevenazzi

Le Président,
s. Marc Gengler

II. LA PRISE DE POSITION (présentée le 24 décembre 2013)

Je regrette le léger retard de la présente et vous prie de m'en excuser. Je vous prie de noter par ailleurs que je ne peux pas prendre position concernant mes factures d'internet à mon domicile, faute de pièces afférentes qui m'auraient permis de faire une investigation auprès de la poste.

1. Quant aux **frais de route**, j'ai toujours avancé personnellement lesdits frais, mais lors de mon premier déplacement à la médiature, le secrétariat m'a dit que c'était normalement lui qui avançait lesdits frais. Pour la première et seule fois on a procédé ainsi, mais en raison du décalage entre la date du paiement et celle du remboursement, je n'ai pas pensé à rembourser ledit montant jusqu'au moment où le secrétaire comptable m'y a rendu attentive.

Depuis lors j'avance tous mes frais de voyage, en ce qui concerne les déplacements à la Commission de Venise et, sur recommandation de l'agence de voyage Luxvoyage, également les frais de déplacement pour la médiature. L'agence m'a en effet rendue attentive au fait que si je payais mes factures avec MasterCard Luxair, j'aurais droit gratuitement à une assurance annulation et rapatriement en cas de problème. Pour des raisons qui échappent à ma connaissance, l'agence n'a pas pu encaisser le paiement par la carte. Une investigation sur les raisons de ce fait est en cours.

2. Quant au prix du **MiniPad et au bon d'achat de 100 euros** (pour un montant total de quelque 400 Euros) pour les deux prix d'un concours pour un nouveau logo, lancé à l'école des Arts et Métiers, il est vrai qu'aucun poste budgétaire pour les cadeaux de l'institution n'était prévu pour l'année en cours. Je voudrais signaler cependant que l'année 2012 a été clôturée avec un surplus de quelque 90.000 Euros (y non compris le montant à recevoir du Ministère de l'Intérieur au titre d'un congé politique) et qu'il y avait de ce fait des postes budgétaires sur lesquels il y avait moyen de payer le montant prémentionné de quelque 400 Euros. Un des buts de ce concours était entre autres d'entrer en contact avec les écoles, ce qui a été réalisé, puisque j'ai fait plusieurs présentations sur la médiature dans différents lycées, tant devant des élèves (quelques centaines) que devant les enseignants dans le cadre de leur formation continue. L'utilisation du logo, elle, est fonction de la décision à intervenir sur la dénomination définitive de l'institution à fixer dans le cadre d'une réforme de la médiature, annoncée et confirmée par le programme gouvernemental.

A signaler encore que le prix de 400 Euros pour un logo peut paraître dérisoire par rapport à celui qu'on aurait dû payer à une agence.

Actuellement le projet de budget pour 2014 comprend une rubrique « cadeau » de sorte que le même problème ne risque pas de se reproduire.

3. Quant à **l'ordinateur installé à mon domicile**, je ne l'ai pas demandé, mais c'est le secrétariat qui m'a proposé ladite installation avant même mon assermentation en tant que médiatrice. De cette façon, l'installation a pu se faire en même temps que l'enlèvement du matériel de la Chambre. Quant à la nature de l'installation, je n'ai pas demandé le DSL professionnel, ni d'IP car l'ordinateur mis à ma disposition n'héberge pas de site. Les factures élevées du début s'expliquaient par le fait que la poste n'avait pas prévu d'abonnement de sorte que chaque clique était facturé à part.

Il est vrai que j'ai demandé l'extension du réseau Wifi, alors que le réseau existant ne me permettait pas l'accès à internet en dehors du bureau. Pour faire cette extension de Wifi, j'ai dû demander à une personne de mon ménage de recevoir le technicien. Pendant le temps de travail de ce dernier, le technicien aurait expliqué en quelques minutes comment faire pour nettoyer un PC.

4. Quant au **GSM et aux factures y afférentes**, j'ai refusé de prendre un deuxième téléphone portable pour les appels professionnels qu'on m'a proposé, alors que l'abonnement de 75 Euros par mois sur mon GSM personnel me permet largement d'assurer mes appels professionnels aussi. Renseignement pris à la poste, le prix de mon abonnement n'est même pas utilisé pour mes appels téléphoniques et SMS, mais le montant de la facture dépasse régulièrement celui de l'abonnement en raison de la connexion à Internet et aux frais de roaming. J'ai appris récemment qu'en déplacement à l'étranger, il ne faut ouvrir le 3G et l'accès aux données à l'étranger que pendant le temps où on travaille pour le refermer tout de suite après, ce que je fais depuis lors. Je suis évidemment prête à prendre en charge l'utilisation de mon portable pour mes SMS et appels personnels, mais non pour mes frais de réseau pour le travail. J'attends qu'on me fasse une proposition à ce sujet.
5. Quant à l'Ipod à ma disposition, il est vrai que je l'ai demandé pour pouvoir travailler pendant mes déplacements, ainsi que pendant mes congés. Il va de soi que tout comme l'ordinateur, l'Ipod est la propriété de la médiature et lui sera restitué à mon départ.
6. Quant à la **gestion comptable et financière**, je voudrais suggérer à ce sujet que la médiature s'assure les services ponctuels d'un comptable, spécialiste de la comptabilité publique pour compléter le règlement financier et comptable de la médiature, comme le propose la Cour des Comptes aux pages 9 et 13 de son rapport spécial.

Je voudrais finir en suggérant qu'à l'instar du Gouvernement et de la Chambre des députés, la médiatrice souhaite se munir d'un corps de règles, déontologies et de bonnes pratiques. Dès que le guide de bonnes pratiques pour la fonction publique aura été approuvé, je ne manquerai pas de discuter le texte que j'ai préparé à cet effet avec qui de droit.



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

2, avenue Monterey
Téléphone : (+352) 474456-1

L-2163 Luxembourg
Fax : (+352) 472186

cour-des-comptes@cc.etat.lu

