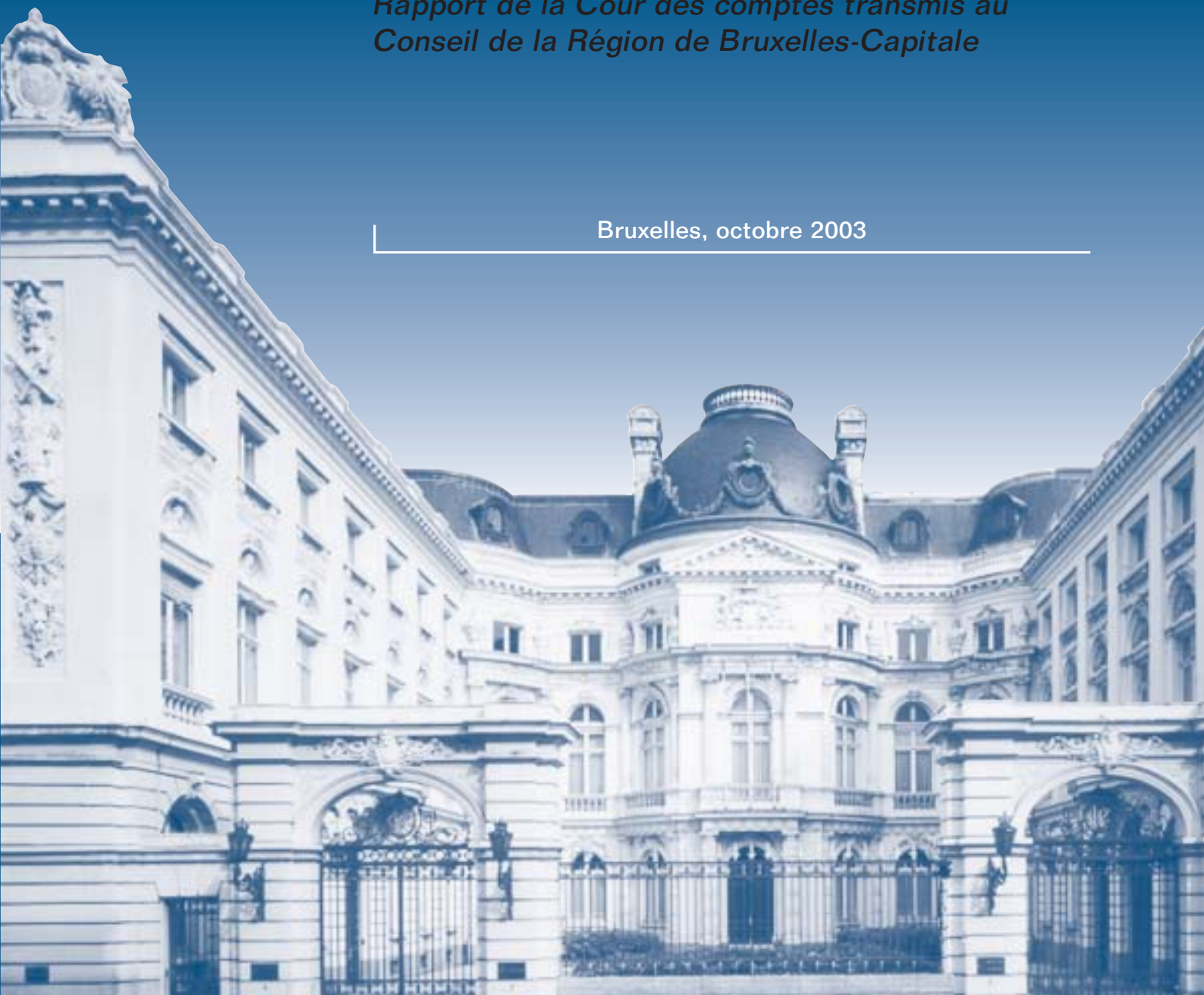
COUR DES COMPTES

La station d'épuration Nord à Bruxelles

Attribution et financement du marché de concession

Rapport de la Cour des comptes transmis au Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale

Bruxelles, octobre 2003



COUR DES COMPTES

La station d'épuration Nord à Bruxelles

Attribution et financement du marché de concession

Rapport de la Cour des comptes transmis au Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale

Rapport adopté le 10 septembre 2003
par l'assemblée générale de la Cour des comptes

TABLE DES MATIÈRES

Introduction 7

0.1 Objet du rapport 7
0.2 La méthodologie de contrôle 7
0.3 Procédure 8

Chapitre 1
Le contexte général de la politique d'épuration des eaux 9

1.1 Les obligations européennes 9
1.2 Etat d'avancement global des investissements 10
1.3 Le financement des travaux d'épuration des eaux 10
1.4 Les acteurs essentiels dans la politique de l'eau 10

Chapitre 2
Les étapes préalables à la décision d'attribution du marché 12

2.1 Le caractère exceptionnel du marché 12
2.2 Le choix d'un marché de concession et l'objet du marché 12
2.3 L'assistance de consultants juridiques, techniques et financiers 13
2.4 Les étapes préalables à la décision d'attribution 14
2.5 L'analyse des étapes préalables : considérations générales 17

Chapitre 3
L'attribution du marché 19

3.1 Les quatre offres déposées 19
3.2 Les critères d'attribution 19
3.3 L'organisation de la procédure d'examen des soumissions 19
3.4 L'analyse des offres par l'administration 22
3.5 Les points stratégiques dans la décision d'attribution 32
3.6 La décision d'attribution 40
3.7 Analyse de la procédure d'attribution 41

Chapitre 4
Les recours 45

4.1 Les recours devant le juge civil des référés 45
4.2 Les recours devant le Conseil d'Etat 47
4.3 Analyse du débat juridique 47

Chapitre 5
Le financement de la station Nord 50

5.1 Le contexte de 1994 : le choix de la concession 50
5.2 La situation à la date de la décision d'attribution du marché 50
5.3 Les modifications apportées au projet de financement initial 51

Chapitre 6
Analyse des modalités de financement 57

6.1 L'information du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale 57
6.2 Le paiement d'une annuité complémentaire 57
6.3 Plan de financement 58
6.4 La création d'un organisme d'intérêt public 62
6.5 Les possibilités de financement sans plan d'épargne 66

Conclusions 68

Annexe
La réponse du ministre 70

Liste des abréviations et symboles

A.E.D.	Administration de l'Equipement et des Déplacements
Boot	Build-own-operate-transfer
Cibe	Compagnie intercommunale bruxelloise des eaux
C.S.C.	Cahier spécial des charges
C.S.F.	Conseil supérieur des Finances
DBO_5	Demande biologique en oxygène
DCO	Demande chimique en oxygène
I.B.D.E.	Intercommunale bruxelloise de distribution d'eau
I.B.G.E.	Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement
IBrA	Intercommunale bruxelloise d'assainissement
IPPI	Indice des prix à la production industrielle
MES	Matières en suspension
N	Azote
O.I.P.	Organisme d'intérêt public
O.V.H.	Oxydation par voie humide
P	Phosphore
S	Indice du coût de la main-d'œuvre
VAN	Valeur actualisée nette
VF	Valeur future

Introduction

0.1 Objet du rapport

Le présent rapport a pour objet d'examiner la légalité et la régularité de la procédure et de la décision d'attribution, par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, du marché de concession relatif à la conception, la construction et l'exploitation de la station d'épuration des eaux usées au nord de Bruxelles et du collecteur de la rive gauche du canal de Willebroek.

Il comprend également une analyse des recours introduits par les soumissionnaires évincés et du mécanisme de financement de l'ensemble du projet.

Le rapport a également vocation d'information. On relèvera à cet égard le caractère exceptionnel du marché quant à son objet et sa procédure (marché de concession avec possibilité de négociation des offres) et quant à son coût (de l'ordre de 40 milliards de francs / 1 milliard d'euros). Ce marché ne donnera lieu à paiement qu'à partir de 2006. Jusqu'à cette date, cet engagement important pour les finances de la Région ne transparaîtra pas au budget régional.

0.2 La méthodologie de contrôle

Le contrôle, annoncé bien avant la décision d'attribution du marché[1] n'a véritablement été mis en œuvre qu'après la notification de cette décision[2]. Il a été réalisé dans les locaux de la Direction de l'Eau de l'administration de l'Equipement et des Déplacements. Sauf indication contraire, l'étude est à jour au 18 juillet 2002.

L'analyse a été effectuée sur la base des pièces suivantes :

- l'ensemble des documents dont disposaient les candidats pour établir leur offre (cahier spécial des charges et ses annexes, études et plans divers) ;
- les documents constitutifs des offres ;
- les courriers échangés avec les candidats ainsi que les documents afférents aux questions, réponses et négociations intervenues après le dépôt des offres ;
- les documents d'analyse des offres par l'administration, les consultants techniques, juridiques et financiers et les membres du collège d'experts ;
- les arrêts rendus par le juge civil et le Conseil d'Etat dans le cadre des recours introduits par les soumissionnaires évincés ;
- les pièces afférentes au financement du projet ;
- la réglementation européenne en matière de traitement des déchets et en matière de comptes.

Ce travail a été réalisé avec la collaboration étroite de l'administration. Il a par ailleurs nécessité de nombreux contacts avec les membres du cabinet du ministre chargé de la Politique de l'Eau, les membres du cabinet du ministre chargé du Budget, la Direction générale de l'Environnement de la Commission européenne, le Bureau fédéral du Plan et le Conseil supérieur des Finances.

---

[1] Lettre du 12 septembre 2000, adressée au secrétaire général.

[2] En raison du caractère externe et a posteriori du contrôle de la Cour en la matière, celle-ci n'est pas intervenue avant la prise de décision, malgré l'invitation de l'administration.

Indépendamment du volume des pièces et du niveau technique complexe des documents, la principale difficulté a résulté de l'absence de consolidation des offres[3] (même de celle qui a été choisie) alors que les questions et négociations réalisées après le dépôt des offres ont abouti à modifier celles-ci sur certains points.

Enfin, le contrôle de l'exécution de la décision d'attribution fera l'objet de rapports distincts.

0.3 Procédure

Le présent rapport a été élaboré sur la base de constations opérées par l'auditorat de la Cour des comptes. Il a ensuite été amendé en fonction des informations complémentaires obtenues à l'occasion du débat contradictoire entre l'auditorat et l'administration et a été adressé au ministre de la Région de Bruxelles-Capitale chargé de la Politique de l'Eau[4]. La réponse du ministre, transmise à la Cour par une dépêche du 24 avril 2003, est publiée en annexe au présent rapport.

Le rapport définitif de contrôle prend en compte les points de vues échangés au cours de cette procédure contradictoire. Lorsque les conceptions demeurent divergentes, les avis et positions pris par l'administration et le ministre sont reproduits en substance.

[3] C'est-à-dire de mise à jour des offres au fur et à mesure de leur évolution suite aux négociations.

[4] Lettre du 2 avril 2003.

Chapitre 1
Le contexte général de la politique d'épuration des eaux

1.1 Les obligations européennes

Conformément à la directive n° 91 /271 du Conseil des Communautés européennes du 21 mai 1991, les Etats membres sont tenus d'équiper toutes les agglomérations de systèmes de collecte des eaux urbaines résiduaires dans un délai qui diffère en fonction, d'une part, des «équivalents habitants[5]» et, d'autre part, de la situation des rejets d'eaux dans des «zones sensibles[6]».

Cette directive a été transposée en droit bruxellois par un arrêté du Gouvernement du 23 mars 1994[7].

Eu égard au fait que le bassin de la Senne a été classé en zone sensible par l'arrêté du Gouvernement du 23 mars 1994, lequel s'appuie sur un avis du Conseil d'Etat allant dans ce sens, et que l'«équivalent-habitant» y est supérieur à 10.000, la collecte des eaux urbaines résiduaires en Région bruxelloise devait être effective au plus tard le 31 décembre 1998.

Cette échéance est loin d'être respectée: la première station d'épuration construite en Région bruxelloise (la station Sud) a été mise en service le 1er août 2000 tandis que le marché afférent à la station couvrant le reste du territoire (la station Nord) a été attribué en mai 2001. Les travaux, d'une durée estimée à cinq ans, devraient être terminés en 2006.

Compte tenu de ces retards, rencontrés particulièrement en Région de Bruxelles-Capitale mais aussi dans les deux autres régions, l'Etat belge a été condamné pour manquement par la Cour de Justice des Communautés européennes le 5 juillet 2000[8].

1.2 Etat d'avancement global des investissements

Les investissements nécessaires à l'épuration sont, d'une part, les stations proprement dites et, d'autre part, les collecteurs qui récoltent les eaux et se raccordent aux stations.

Deux grandes zones ont été définies; deux stations doivent permettre l'épuration des eaux résiduaires sur l'ensemble du territoire: les stations Nord et Sud.

La plupart des collecteurs sont réalisés, sauf ceux de Saint-Gilles et du Verrewinkelbeek tandis que le collecteur du Broebelaar est en cours de renouvellement; ces travaux devraient être terminés pour 2004. Il en va de même pour le collecteur «rive gauche» devant relier la station Nord. Sa construction fait aussi l'objet du marché examiné dans le cadre du présent rapport.

---

5 Il s'agit de la charge organique biodégradable ayant une demande biochimique d'oxygène en cinq jours de 60 grammes d'oxygène par jour (cf. article 2.6 de la directive 91/271).

6 Article 3 de la directive.

7 Ce dernier a été modifié par un arrêté du Gouvernement du 8 octobre 1998, afin d'intégrer les quelques modifications apportées par la directive 98/15 (modifications relatives à des précisions techniques de mesure de l'azote et du phosphore).

8 La procédure en manquement introduite à l'initiative de la Commission a donné lieu à une déclaration par laquelle la Cour de justice des Communautés européennes constate que la Belgique a manqué à ses obligations dans la mise en œuvre de la directive 91/271/CEE. La condamnation pécuniaire qui en découle est limitée aux dépens.

La station Sud, située à Forest et chargée d'épurer les rejets de 360.000 «équivalents-habitants», est opérationnelle depuis août 2000. Les études avaient été initiées en 1985 et les travaux de construction des installations, qui ont fait l'objet de plusieurs marchés de type classique, avaient démarré en 1994.

Le coût de la conception et de la construction de la station Sud s'est élevé à 3,3 milliards de francs (81,8 millions d'euros) auquel il faut ajouter un montant de 2,5 milliards de francs (62 millions d'euros) pour la réalisation des collecteurs s'y raccordant.

L'exploitation a été confiée à la Compagnie intercommunale bruxelloise des Eaux (Cibe) pour une durée de 15 ans et au prix d'environ 200 millions de francs (5 millions d'euros) par an.

La station destinée à couvrir le bassin Nord de Bruxelles, y compris la vallée de la Woluwe, est en voie de réalisation; elle constitue l'objet du présent rapport.

1.3 Le financement des travaux d'épuration des eaux

Les investissements sont financés par le biais de crédits dissociés inscrits au budget de la Région et de crédits variables provenant du fonds budgétaire intitulé «Fonds pour la gestion des eaux usées et pluviales».

Conformément à l'ordonnance du 12 décembre 1991, ce fonds budgétaire est alimenté par le produit de la taxe sur le déversement des eaux usées et par une quote-part provenant de la Région flamande.

En effet, la Région flamande participe au coût des installations en vertu d'une convention du 12 décembre 1990 conclue entre les exécutifs flamand et bruxellois, réglant la répartition du coût des travaux pour l'assainissement des bassins de la Senne et de la Woluwe en zone bruxelloise; elle a été modifiée par un avenant du 9 juillet 1999.

Conformément à cette convention et à son avenant, la Région flamande finance 11,68% du coût des travaux de la zone Sud et 15,7% du coût des travaux de la zone Nord.

Par ailleurs, un organisme d'intérêt public, le Fonds pour le financement de la politique de l'eau, a été créé par une ordonnance du 28 juin 2001. Il a pour mission d'intervenir dans le financement de la politique de l'eau et d'assumer notamment les coûts de la collecte et de l'épuration des eaux usées (cf. infra 5.3.1).

1.4 Les acteurs essentiels dans la politique de l'eau

Au niveau régional, les acteurs agissant dans le cadre de la politique des eaux usées sont la Direction de l'Eau de l'administration de l'Equipement et des Déplacements (A.E.D.) qui gère les marchés d'investissements nécessaires à la lutte contre les inondations et la collecte et l'épuration des eaux usées, ainsi qu'un organisme d'intérêt public de catégorie A, l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement (I.B.G.E.)[9], notamment chargé du contrôle, de la surveillance et de la lutte contre la pollution de l'eau, ainsi que de la surveillance

[9] Créé par l'arrêté royal du 8 mars 1989. Cet arrêté royal a été confirmé par l'article 41 de la loi du 16 juin 1989 portant diverses réformes institutionnelles.

de la qualité des eaux de surface. Cet organisme est également compétent pour l'octroi des permis d'environnement.

La création et la gestion du réseau d'égouttage sont de la compétence des communes. Celles-ci se sont récemment groupées en une intercommunale, l'Intercommunale bruxelloise d'assainissement (I.Br.A.). Cette association[10], créée le 28 juin 2001, a pour objet la conception, la réalisation et l'exploitation des réseaux de canalisations et d'ouvrages de collecte des eaux usées et pluviales.

Enfin, les deux acteurs actifs dans le secteur de «l'eau propre» sont, d'une part, la Compagnie intercommunale bruxelloise des eaux (Cibe), association tri-régionale dont l'objet consiste en la gestion des installations de production, de traitement, d'épuration, de transport et de distribution d'eau et, d'autre part, l'Intercommunale bruxelloise de distribution d'eau (I.B.D.E.), monorégionale, exclusivement chargée des services de distribution de l'eau.

Pour rappel, la Cibe a obtenu le marché d'exploitation de la station d'épuration au Sud de Bruxelles. Par ailleurs, l'I.B.D.E. intervient dans la perception de la taxe sur le déversement des eaux usées.

[10] Association des 19 communes bruxelloises et de la Cibe à laquelle a été confiée l'exploitation technique et commerciale.

Chapitre 2
Les étapes préalables à la décision d'attribution du marché

2.1 Le caractère exceptionnel du marché

La future station Nord sera localisée le long de la digue du Canal, entre le canal de Willebroek et l'avenue de Vilvorde et devrait permettre l'épuration des eaux rejetées par 1.100.000 équivalents-habitants, soit une capacité trois fois supérieure à celle de la station Sud.

Ce projet, exceptionnel du point de vue du procédé choisi (la concession d'ouvrage) et du coût (40 milliards de francs/1 milliard d'euros), a attiré des consortiums européens et mondiaux (cf. infra 2.4.2).

Par rapport à la station Sud, la station Nord présente encore les particularités suivantes:

- elle doit permettre un traitement tertiaire complet[11], exigence prévue par la directive européenne n° 91/271. La station Sud n'a pas été conçue pour ce type de traitement. La directive autorisant une performance globale pour les deux stations, celle de la station Nord devra compenser, pour ce qui concerne l'azote, les lacunes de la station Sud;
- la station doit être entièrement couverte;
- l'incinération est interdite sur le site, ce qui implique la recherche d'une solution alternative pour l'évacuation des boues.

Quatre collecteurs s'y raccorderont: le collecteur rive gauche (qui fait partie du marché de concession), le collecteur de la Woluwe (qui sera réalisé par la Région flamande), le collecteur du Haren et le Grand Emissaire de la Ville de Bruxelles.

2.2 Le choix d'un marché de concession et l'objet du marché

Par décision du 23 mars 1994, le Gouvernement a fait le choix d'un marché de concession d'ouvrage pour la réalisation de la future station d'épuration Nord. Le marché de concession de travaux publics est un contrat par lequel un pouvoir adjudicateur accorde à une personne, dénommée le concessionnaire, le droit d'exploiter un ouvrage en contrepartie de sa réalisation[12].

Les dispositions légales et réglementaires concernées se caractérisent par le fait qu'elles établissent essentiellement des exigences de publicité, tant pour la concession elle-même que pour les marchés de travaux passés par le concessionnaire. Pour le surplus, c'est dans un cadre particulièrement souple que le cahier spécial des charges détermine la procédure d'attribution du marché.

En l'espèce, le choix s'est porté sur un contrat de type *Boot*[13] qui porte à la fois sur la conception, la construction, le financement de l'ouvrage et le transfert de

[11] Traitement des azotes et phosphores.

[12] La matière est réglée par les articles 24 et 25 de la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services ainsi que par les articles 123 à 135 de l'arrêté royal du 8 janvier 1996 relatif aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services et aux concessions de travaux publics. Par ailleurs, les articles 28 à 40 de l'arrêté royal du 26 septembre 1996 établissant les règles générales d'exécution prévoient des dispositions complémentaires spécifiques pour les concessions de travaux publics.

[13] *Build-Own-Operate-Transfer*, soit construire, financer et acquérir la propriété, exploiter, transférer la propriété et le savoir-faire.

propriété de ce dernier au terme du contrat. Le marché a en effet pour objet, d'une part, la conception, la réalisation et le financement de la station et du collecteur principal de la rive gauche[14] et, d'autre part, l'exploitation de la station et du collecteur pendant 20 ans. Au terme de la concession, les ouvrages sont rétrocédés à la Région sans indemnité.

Le choix d'un marché de concession, proposé en 1994, a été motivé par les difficultés de financement : il permettait à la Région de ne pas recourir directement à l'emprunt et, surtout, d'éviter de devoir débourser de fortes sommes durant la période de 1997 à 2000 prévue initialement pour les réalisations et considérée comme période critique du point de vue budgétaire en regard des investissements prévus.

Par ailleurs, des leçons ont été tirées de l'expérience des travaux de la station Sud qui ont connu de nombreuses difficultés, notamment du fait du fractionnement des travaux en quatre marchés distincts et de problèmes de coordination rencontrés avec le bureau d'études.

2.3 L'assistance de consultants juridiques, techniques et financiers

2.3.1 Les marchés préparatifs d'assistance

Eu égard à la nouveauté et la complexité du marché, la Région s'est, dès 1994, entourée d'experts privés afin de préparer un appel d'offres européen pour un marché d'assistance technique, juridique et financière.

En 1997, cette mission a été confiée à un bureau d'études qui, en outre, a été chargé de la coordination des prestations des différents consultants dans la préparation du cahier spécial des charges relatif à la concession, dans l'analyse des offres et la mise au point du contrat de concession[15].

Deux avenants ont eu pour objet, d'une part, de limiter la préparation de l'appel d'offres au consultant technique (la Région ayant choisi la procédure négociée pour les consultants juridiques et financiers) et, d'autre part, de limiter la tâche de coordination à la réalisation du cahier spécial des charges terminé en 1999. Le coût a néanmoins doublé, en raison du volume des prestations : 3.092.000 francs H.T.V.A. (76.648,68 euros) au lieu des 1.482.500 francs H.T.V.A. (36.750,22 euros) initialement prévus.

2.3.2 Les marchés d'assistance

L'assistance technique

Au terme d'un appel d'offres européen, le marché d'assistance technique a été attribué en 1998 à une association momentanée de bureaux d'études, au montant de 56.243.992 francs T.V.A.C. (1.394.252,14 euros)

Ce consultant technique a été chargé d'élaborer les clauses techniques d'un cahier des charges « performantiel », d'analyser les soumissions, de suivre l'exécution du marché et de mesurer l'adéquation entre les performances prescrites et les performances réalisées pendant la première année de fonctionnement de la station.

---

[14] Collecteur-égout de 7 km de Sainctelette à la station Nord en 2 m de diamètre.

[15] Convention du 3 octobre 1997.

En mai 2002, un montant de 23.797.851 francs (589.933,32 euros) a été liquidé pour les deux premières phases du marché tandis que des pénalités financières pour retard étaient infligées pour un montant de 325.779 francs (8.075,85 euros) (cf. infra 3.7.2).

L'assistance juridique et financière

Initialement, c'est un appel d'offres européen qui était envisagé pour le marché d'assistance juridique et financière; puis le choix de la Région s'est porté sur la procédure négociée sans publicité compte tenu d'un montant limité, inférieur au seuil fixé par le Roi[16].

Le marché a été attribué à deux membres d'un cabinet d'avocats pour un montant de 1.962.000 francs (48.636,71 euros) non soumis à la T.V.A. et de 6.000 francs (148,74 euros)/heure pour des prestations supplémentaires non prévues au cahier spécial des charges.

C'est finalement un autre membre du même bureau et dont la collaboration était prévue dans l'offre, qui a travaillé à cette mission. Par ailleurs, les aspects financiers ont été sous-traités essentiellement à une banque d'affaires.

Les prestations prévues ont été profondément modifiées: l'objet même du marché a été étendu[17] et le contenu des phases prévues initialement a été approfondi, le consultant étant appelé à jouer un rôle de coordinateur.

Ces modifications, intégrées dans un avenant, ont abouti à modifier totalement le prix du marché et même le mode de rétribution dans la mesure où les prestations sont désormais rémunérées à l'heure au prix de 6.000 francs (148,74 euros)/heure pour les prestations juridiques et 7.000 francs (173,53 euros)/heure pour les prestations financières.

Contrairement aux missions du consultant technique, celles attribuées au consultant juridique devaient cesser à la passation du contrat de concession. Dans la réalité cependant, le consultant juridique a été invité à assurer la défense de la Région dans le cadre des recours introduits contre la décision d'attribution, et à préparer la modification du contrat de concession (cf. infra 5.3.2).

En mai 2002, un montant de 17.188.744 francs (426.097,83 euros) avait été liquidé pour ces prestations.

2.4 Les étapes préalables à la décision d'attribution

2.4.1 L'avis de marché

L'avis de marché, approuvé par le Gouvernement, a été publié au Journal officiel des Communautés européennes du 16 décembre 1997 et au Bulletin des Adjudications du 19 décembre 1997. Un avis rectificatif relatif à des précisions supplémentaires à propos de conditions personnelles des candidats y a été publié les 11 février et 20 février 1998.

---

[16] Article 17, §2, 1°, a, de la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures ou de services.

[17] On est passé de trois phases (rédaction des clauses administratives du cahier spécial des charges, examen des soumissions et rédaction du contrat de concession) à six phases (assistance pour l'attribution du marché de consultance technique, sélection des candidats pour la concession, rédaction du dossier de consultation, études sur questions de fond et de procédure, examen des offres et rédaction de la décision d'attribution).

2.4.2 La décision de sélection

Sept groupements d'entreprises ont introduit un dossier de candidature le 27 mars 1998. Les cinq sélectionnés[18] par décision du Gouvernement du 12 novembre 1998 sont :

- le groupe Hydronor, composé de Tractebel, Suez Lyonnaise des Eaux, Cibe, Biotim, Degremont (à l'exclusion de Aquaplus[19]);
- le groupe B.S.U.B. (Besix, Seghers, United Utilities, Bechtel) ;
- le groupe Stepiris[20] composé de Bouygues, Saur et de la Caisse des Dépôts et Consignations ;
- le groupe Aquiris, composé de Vivendi, O.T.V., C.G.E., Sade, Sodraep-Denys, Campenon Bernard, B.P.C., Montenay, Marubeni, Maurice Delens et Van Rymenant ;
- le groupe Hochtief-S.H.W et R.W.E. Aqua.

2.4.3 Le cahier spécial des charges

Le cahier spécial des charges a été envoyé aux soumissionnaires le 3 avril 1999.

Les clauses administratives

Le marché a pour objet, d'une part, la conception, la réalisation et le financement de la station et du collecteur principal de la rive gauche et, d'autre part, l'exploitation de la station et du collecteur pendant 20 ans. Au terme de la concession, les ouvrages seront rétrocédés à la Région sans indemnité.

Le cahier spécial des charges prévoit que les soumissionnaires devront constituer une société dans les deux mois de la notification de l'approbation de leur offre, qui devra prendre la forme d'une société anonyme de droit belge et sera exclusivement dédiée à l'exécution du marché de concession. La Région disposera d'au moins deux mandats d'administrateur dans la société.

Le cahier des charges est un cahier « performantiel » et les obligations sont de résultat.

Il n'existe pas de travaux à charge du concédant et toutes les démarches sont à charge du concessionnaire, notamment l'obtention de tous les permis et autorisations nécessaires à l'exécution des travaux.

Les critères d'attribution sont au nombre de quatre : l'économie générale, la qualité de l'offre, le délai et les modalités de contrôle, notamment le transfert du savoir-faire.

---

[18] La Région a en effet décidé de limiter le nombre d'offres sélectionnées à cinq, eu égard à la complexité d'analyse et au coût très élevé de réalisation de pareille offre (les soumissionnaires évincés reçoivent d'ailleurs une compensation de 5 millions de francs chacun).

[19] La Région a exclu la candidature de la société Aquaplus au sein du groupe Hydronor. Au vu du dossier de présentation d'Aquaplus, elle a en effet pu considérer que si le partenaire du groupement est juridiquement Aquaplus, le partenaire opérationnel est Aquafin, dont les statuts ne lui permettent pas d'exercer une activité commerciale ou industrielle. Le recours visant à la suspension de cette décision a été rejeté par le Conseil d'Etat (arrêt n° 80.175 du 11 mai 1999) pour absence de préjudice grave difficilement réparable. Selon le Conseil d'Etat, l'exclusion d'Aquaplus n'est pas de nature à diminuer les chances du consortium Hydronor d'obtenir le marché et les actionnaires d'Aquaplus (société créée par Aquafin dans le but de transférer aux tiers la technologie et le savoir-faire qu'elle a développés) disposent toujours de la possibilité de transférer leur technologie à d'autres membres du consortium.

[20] Ci-après appelé Bouygues.

Le prix du marché est un montant forfaitaire composé de deux parties : l'une calculée sur la base du coût des travaux, l'autre sur la base du coût de l'exploitation. Ces deux parties seront payées en 20 annuités, non révisables pour la première partie et révisables pour la seconde (cf. infra 3.4.3).

Le marché est régi par un contrat de concession constitué de l'offre telle que négociée (conformément à l'article 131 de l'arrêté royal du 8 janvier 1996 relatif aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services, et aux concessions de travaux publics, le pouvoir adjudicateur s'est expressément réservé la faculté de négocier les conditions du contrat[21]), du cahier spécial des charges et de ses annexes.

Outre les obligations de résultat en terme de qualité de l'eau traitée (clauses techniques), de nombreuses autres obligations incombent au concessionnaire et notamment les suivantes :

- le respect des délais (question sensible au vu des obligations européennes) ;
- le respect de clauses sociales (engagement de stagiaires peu qualifiés et demandeurs d'emploi), aussi bien durant la phase de construction des ouvrages que lors de l'exploitation de la station ;
- le transfert de toutes les connaissances nécessaires à la réalisation et l'exploitation des ouvrages ;
- l'information, en temps réel, de l'administration par la transmission ou la mise à disposition de tout document permettant à l'administration de vérifier le respect des obligations contractées.

Les clauses techniques

La partie technique du cahier spécial des charges se compose de deux parties principales.

La première, intitulée « programme fonctionnel », contient les prescriptions relatives aux données de base, au contenu des études, au contrôle, épreuves et essais, à la sécurité, ainsi qu'au plan de gestion de la qualité.

La seconde contient les prescriptions relatives aux équipements, au génie civil, à l'électricité et au contrôle.

Ces deux parties sont, en outre, complétées par des annexes comprenant des pièces dites écrites[22], des pièces graphiques[23] et une liste des documents[24] consultables à l'A.E.D.

---

[21] C.S.C., art. 1.1.4.

[22] Informations relatives aux sites des travaux, étude géotechnique, étude de pollution des sols, émissaire rive gauche, description des collecteurs à raccorder à la station, caractéristiques de la Senne, campagne de mesures complémentaires.

[23] Plans de situation.

[24] Etudes, plans des impétrants.

2.5. L'analyse des étapes préalables : considérations générales

2.5.1 L'assistance à la Région

La réalisation, par le consultant technique, des prestations prévues pour la première phase de sa mission (élaboration des clauses techniques du cahier spécial des charges) a donné lieu à plusieurs décomptes qui ont abouti à presque doubler le prix (forfaitaire) prévu pour cette phase : soit 18.933.800 francs H.T.V.A. (469.356,64 euros) effectifs au lieu des 10.437.600 francs H.T.V.A. (258.741,35 euros) prévus. Ces décomptes proviennent essentiellement de la nécessité de remanier les clauses techniques en vue d'assurer leur coordination avec les clauses juridiques.

Quant à l'assistance juridique, elle a abouti, en raison des modifications apportées à son objet, à l'abandon de la rétribution forfaitaire initialement prévue au profit d'une rémunération à l'heure. Les prestations ont été rémunérées à concurrence de 17.188.744 francs (426.097,83 euros) alors que le marché avait été attribué au montant de 1.962.000 francs (48.636,71 euros).

Les difficultés rencontrées dans l'exécution des marchés de consultance, proviennent notamment d'une conception initiale imprécise, en particulier sur la question de la coordination des différents consultants (cf. infra 3.7.2). Il est vrai que l'administration ne disposait d'aucune expérience dans l'organisation d'un marché de concession et que les difficultés rencontrées n'étaient pas toujours prévisibles.

2.5.2 La sélection des candidats

Parmi les sept groupes d'entreprises qui se sont portés candidats, six candidatures ont été jugées recevables. Un classement était donc nécessaire étant donné la volonté de limiter à cinq les candidats retenus[25].

La décision de sélection est conforme aux trois critères annoncés (capacité financière du groupement et de chacun de ses membres, capacité à prendre en charge le montage institutionnel et financier et production de références pour des ouvrages similaires).

2.5.3 Le cahier spécial des charges

Le marché de concession de travaux publics constitue un partenariat entre les pouvoirs publics et les investisseurs privés. Les dispositions légales et réglementaires qui s'appliquent à un tel marché établissent principalement des exigences de publicité et permettent au pouvoir adjudicateur de disposer d'une grande souplesse dans l'organisation des négociations et le choix du concessionnaire (cf. infra 3.3.3). Dans un tel contexte, le cahier spécial des charges revêt donc une importance particulière.

Du point de vue des règles relatives à l'attribution du marché[26], les dispositions du cahier spécial des charges ont été rédigées de façon telle qu'elles permettent à l'administration de disposer de la souplesse légalement autorisée et nécessaire dans un tel marché. Ainsi, les quatre critères d'attribution n'étaient pas exhaustivement détaillés et les critères et sous-critères n'étaient ni pondérés, ni classés par ordre d'importance, de sorte que l'administration disposait d'un grand pouvoir

---

[25] Limitation énoncée dans l'avis de marché.

[26] Les autres dispositions du C.S.C. seront étudiées ultérieurement dans le cadre d'un rapport distinct relatif à l'exécution du marché.

d'appréciation lui permettant d'accorder une importance prépondérante à l'un des sous-critères ou à une partie de celui-ci. Cette faculté d'appréciation est tout à fait fondamentale dans l'attribution d'un marché de cette nature et de cette importance.

La valeur relative des critères et sous-critères d'attribution a été discutée devant le Conseil d'Etat. En effet, dans le cadre de son recours, B.S.U.B. prétendait que l'attribution du marché n'avait pas été fondée sur un classement objectif, sur la base d'un examen de l'ensemble des quatre critères d'attribution «d'égale importance». Le Conseil d'Etat a rejeté ce moyen en considérant «*qu'en l'occurrence cette thèse ne semble pas pouvoir être déduite de l'art. 131 de l'A.R. du 8 janvier 1996 et qu'aucune disposition du C.S.C. ne semble prévoir ni une telle équivalence, ni l'établissement d'un classement tel que visé par les requérantes, plus spécifiquement sur la base de critères considérés comme équivalents*» (traduction Cour des comptes).

D'autre part, la faculté légale de négocier les conditions du contrat a été transcrite dans le cahier spécial des charges de manière à permettre à l'administration d'exercer pleinement son pouvoir d'appréciation, dans le respect du principe de l'égalité de traitement des soumissionnaires. En effet, le cahier spécial des charges stipule que «*les éventuelles négociations seront menées par l'administration et au choix de celles-ci, soit concurremment avec tous les soumissionnaires ou certains d'entre eux, soit successivement avec ceux-ci ou certains d'entre eux, sans que ce choix puisse être interprété ni comme augurant de la décision finale d'attribution, ni comme une éviction du ou des soumissionnaires avec lequel les négociations ne sont pas ou pas immédiatement entamées*»[27].

[27] C.S.C., article 1.1.10.2.

Chapitre 3
L'attribution du marché

3.1 Les quatre offres déposées

Lors de l'ouverture publique des offres, le 17 novembre 1999, quatre offres ont été déposées ; seul le groupe allemand Hochtief n'a pas soumissionné. Les offres déposées sont celles des groupes :

- Hydronor ;
- B.S.U.B. ;
- Bouygues ;
- Aquiris.

3.2 Les critères d'attribution

Le cahier spécial des charges énumère quatre critères[28] :

- l'économie générale de la concession, ce qui comprend notamment les annuités d'amortissement des études et de la construction des ouvrages, les prix liés aux volumes traités et les charges fixes d'exploitation (en abrégé : critère prix) ;
- la qualité de l'offre, en ce compris la qualité de la réalisation des ouvrages, leur intégration dans le paysage urbain, les mesures destinées à protéger l'environnement, les performances proposées, la pérennité des ouvrages, les solutions pour les déchets ultimes,...(en abrégé : critère qualité) ;
- les délais d'exécution et de mise en service des installations (en abrégé : critère délai) ;
- les modalités de contrôle à exercer par le concédant et notamment du transfert de *know-how* (en abrégé : critère contrôle et transfert de savoir-faire).

3.3 L'organisation de la procédure d'examen des soumissions

3.3.1 Les mesures prises pour le respect de la confidentialité

L'administration a, dès le début, été consciente de la nécessité d'être particulièrement attentive au respect de la procédure en raison de l'enjeu du marché et de l'importance des sommes avancées par les candidats pour l'élaboration de leur offre (de l'ordre de 60 à 100 millions de francs, soit 1,5 à 2,5 millions d'euros).

Des mesures d'organisation interne ont dès lors été prises afin de garantir la confidentialité des offres reçues, notamment un accès sécurisé au local contenant les documents constitutifs des offres. Elles se sont avérées efficaces : aucune indiscrétion n'a été déplorée malgré la longueur de la période d'analyse des offres (18 mois) ; l'administration a d'ailleurs recueilli, à la fin de la procédure, les félicitations des soumissionnaires pour son organisation.

[28] C.S.C., article 1.1.10.1.

3.3.2 La mise en place d'un collège d'experts

La convention du 12 décembre 1990 conclue entre les exécutifs flamand et bruxellois concernant la réalisation de l'infrastructure nécessaire pour l'épuration des eaux[29], prévoit la constitution d'un collège composé de trois experts de chaque partie.

Ce collège est chargé de remettre un avis sur le cahier spécial des charges et le classement des offres pour les marchés relatifs à la construction et l'exploitation des infrastructures destinées à l'épuration des eaux[30].

Pour le marché de la station Nord, les trois représentants de la Région de Bruxelles-Capitale sont les principaux fonctionnaires impliqués dans la gestion du dossier : le directeur de la Direction de l'Eau, l'inspecteur général de l'Inspection générale de l'Equipement et le directeur général de l'A.E.D.

Le collège s'est réuni six fois au cours de la procédure d'analyse des offres. Les experts désignés par le Gouvernement flamand ont finalement remis un avis différent de celui des experts bruxellois sur le classement des offres (cf. infra 3.7.3).

3.3.3 L'organisation de la négociation

La Région s'étant expressément réservé la faculté de négocier les conditions du contrat[31], le principe de l'égalité des soumissionnaires nécessitait des mesures particulières d'organisation.

On distingue trois étapes : dans un premier temps, des questions d'ordre technique et financier ont été posées à chaque soumissionnaire ; ensuite des réunions de négociations se sont tenues avec chacun d'eux et, enfin, au terme de ces négociations, des optimisations ont pu être proposées.

Les questions et réponses

Après une présentation orale des offres par chaque candidat[32], l'administration a questionné par écrit les soumissionnaires sur le plan technique[33] comme sur le plan financier[34] et les a invités à présenter par écrit le fonctionnement de leur projet sur la base des résultats de deux campagnes de mesures portant sur le débit et la qualité de l'eau réalisées à l'initiative de l'administration en 1998 et 2000[35].

Les questions techniques étaient spécifiques à chaque soumissionnaire en raison des procédés ou «*process*» différents proposés. Elles sont très détaillées et portent sur tous les aspects du marché (bâtiments, collecteur, traitement biologique, traitement des boues, …). C'est le groupe Aquiris qui a reçu le plus grand nombre de questions ou de demandes de précisions (environ 80), suivi de B.S.U.B. (60), de Hydronor (40) et de Bouygues (20).

---

[29] Modifiée par un avenant du 9 juillet 1999.

[30] Article 8 de la convention du 12 décembre 1990.

[31] Conformément à l'article 131 de l'arrêté royal du 8 janvier 1996 relatif aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services, et aux concessions de travaux publics (cf. supra 2.4.3).

[32] Les 21 et 22 décembre 1999.

[33] Questions posées par courriers du 28 janvier et du 24 février 2000 avec réponses pour le 8 février et le 20 mars 2000.

[34] Questions posées par courrier du 11 avril 2000 et réponse pour le 10 mai 2000.

[35] Réponses pour les 5 juin et 16 août 2000.

Par contre, les questions financières étaient identiques pour tous : l'administration a invité les candidats à remplir des documents relatifs à des informations financières et comptables, ainsi que des tableaux de financement afin de permettre l'analyse des offres sur la base d'une présentation comparable.

Chaque soumissionnaire a répondu par écrit aux questions dans les délais imposés.

Les négociations

Entre juillet et septembre 2000, des réunions se sont tenues au moins une fois avec chacun des soumissionnaires, tant sur les aspects techniques que sur les aspects financiers, en présence des consultants techniques, juridiques et financiers et sur la base de nouvelles questions écrites, communiquées au préalable à chaque candidat.

Les questions techniques, plus nombreuses pour Aquiris et B.S.U.B., concernaient divers points pour lesquels l'administration souhaitait des précisions : sur une technique qui pouvait sembler inadaptée, sur des mesures paraissant insuffisantes à l'obtention d'un résultat donné, ou encore sur des réserves ou ambiguïtés figurant dans les offres. En outre, l'administration a identifié des domaines pour lesquels elle considérait qu'une amélioration des offres était possible.

Les confirmations écrites des réponses apportées font apparaître que les candidats ont, la plupart du temps, justifié et précisé leur offre sans la modifier. Les quelques modifications techniques apportées lors de ces réunions sont accessoires. Les négociations techniques ont donc eu un impact limité sur les différentes parties constitutives des offres, malgré la liberté accordée par le cahier spécial des charges.

Du point de vue financier, la plupart des questions ont été de type comptable. S'agissant du prix du marché, toutes les offres initiales ont été revues sensiblement à la baisse. Par ailleurs, l'administration a fait savoir à chaque candidat que les offres devaient d'office tenir compte du financement de la Banque européenne d'investissement et que les projets bénéficiaient d'une exonération du précompte immobilier.

Les suggestions et optimisations

L'administration a ensuite invité les soumissionnaires à proposer des optimisations de leur offre, au plus tard pour le 25 octobre 2000, date de clôture des négociations.

Les suggestions furent peu nombreuses mais variées : elles portaient généralement sur une réduction des délais ou du prix. D'autres, non retenues, comme la possibilité de traiter sur le site de la station Nord les boues issues de l'épuration sur le site de la station Sud, impliquaient un coût supplémentaire.

Les suggestions et optimisations ne donnèrent lieu à aucune discussion, mais les réductions proposées furent actées dans la décision d'attribution.

3.4 L'analyse des offres par l'administration

3.4.1 Le respect des conditions administratives des offres initiales

La décision d'attribution fait apparaître que les quatre offres initiales dérogeaient à certains points du cahier spécial des charges. Ainsi,

- l'offre de Aquiris ne respectait pas le cadre du cahier des garanties fourni en annexe du cahier spécial des charges ;
- les offres de B.S.U.B. et de Bouygues dérogeaient aux articles relatifs au paiement des annuités[36] en proposant des modifications de prix en fonction des taux d'intérêt à la date de l'obtention des permis ;
- l'offre de Hydronor dérogeait, pour ce qui concerne le traitement des sols pollués, aux articles 25, §1er et 42, §2, du cahier spécial des charges[37] en ce qu'elle contenait des engagements limités pouvant entraîner des surcoûts.

3.4.2 Le respect des conditions administratives des offres finales

Les dérogations précitées ont été corrigées par les soumissionnaires lors des négociations, à l'exception de la dérogation précitée de l'offre de Hydronor[38].

Par ailleurs, trois offres finales présentent encore, pour des éléments mineurs, une dérogation aux clauses administratives du cahier spécial des charges. Ces dérogations ont également été relevées dans la décision d'attribution.

Aquiris et Bouygues : composition de la société dédiée

Le cahier spécial des charges prévoit que «*la composition du soumissionnaire et la participation respective de ses membres au capital de la société dédiée doivent être conformes au dossier de candidature, tel que sélectionné*»[39].

Or, les dossiers d'offre de Bouygues et Aquiris font chacun apparaître la participation d'une société belge dans le groupement soumissionnaire, alors que cette société n'était pas mentionnée dans le dossier de sélection.

Il a néanmoins été considéré que cette modification n'était pas de nature à remettre en question les motifs qui ont présidé à la sélection. Cette décision semble raisonnable en regard des éléments suivants :

- le dossier de sélection comportait une liste des sociétés soumissionnaires ainsi que leur participation respective au capital de la société dédiée mais pour un total de 70 % seulement[40], les 30 % restant disponibles pour d'autres investisseurs ;
- la participation de la société Jan De Nul représente 2 % du capital de la société dédiée Aquiris et celle de la société Ackermans et Van Haaren 6 % du capital de la société dédiée du projet de Bouygues ;

---

[36] Articles 1.2.7./28.2 et 15, §1er du C.S.C.

[37] Ces dispositions stipulent que toutes les modifications demandées par les autorités qui délivrent les permis pour l'obtention des résultats sont à la charge du concessionnaire.

[38] Il ressort cependant de l'examen des offres, en ce qui concerne la dépollution des sols, que les engagements de deux autres candidats (B.S.U.B. et Aquiris) dérogent implicitement à ces mêmes dispositions et pour les mêmes raisons, mais que seule l'offre d'Hydronor contient une dérogation expresse. Quoi qu'il en soit, le fait de ne considérer comme dérogatoire que la seule offre d'Hydronor n'a absolument pas influencé l'analyse des offres.

[39] Article 1.1.7.2. des clauses administratives du cahier spécial des charges.

[40] En conformité avec les termes de l'avis de marché.

- il s'est écoulé 20 mois entre la date du dépôt du dossier de candidature et celle du dépôt des offres, ce qui constitue un délai important dans la vie d'une société ;
- le cahier spécial des charges prévoit que, après l'attribution du marché, «*toute modification de l'actionnariat de la société est soumise à l'accord préalable et écrit du concédant*»[41].

En fait, l'administration ne s'est pas prononcée sur le fond de la question puisqu'il est précisé dans la décision d'attribution que l'entrée, dans la société dédiée, des entreprises De Nul ou Ackermans et Van Haaren selon les cas, devra faire l'objet d'une demande d'approbation du concédant.

Toutefois, le fait même de n'avoir pas écarté, pour cette «irrégularité», l'offre d'Aquiris a été contesté par B.S.U.B. Le Conseil d'Etat a rejeté ce moyen en se basant sur des arguments semblables à ceux qui viennent d'être exposés.

B.S.U.B. : statuts de la société dédiée

Le soumissionnaire devait joindre à son offre le projet de statuts de la société dédiée. Dans le cas de B.S.U.B., l'administration a relevé que ce projet n'était pas conforme, sur deux points[42], aux dispositions du cahier spécial des charges et que ces statuts devraient être modifiés.

3.4.3 L'analyse des offres sur base du critère du prix

Le plan d'affaires de la société dédiée

D'après l'analyse opérée par le consultant financier, il appert que les offres d'Aquiris, Hydronor et Bouygues proposent un montage financier de la société dédiée présentant les garanties d'autonomie et de pérennité requises[43] :

- Aquiris présente une structure financière équilibrée et un bon niveau de rentabilité ;
- Hydronor dispose d'une structure financière à la fois équilibrée et solide accompagnée d'une capitalisation importante de la société dédiée ;
- Bouygues détient, à l'exception des premiers exercices, une structure financière équilibrée avec toutefois un niveau de rentabilité moyen.

Il n'en va pas de même pour le groupement B.S.U.B. qui présente moins de garanties en raison d'un équilibre précaire de la structure financière[44] ainsi que d'une sous-capitalisation[45] de la société dédiée susceptible d'ailleurs de mettre en péril sa continuité.

---

[41] Article 1.2.2.2. des clauses administratives du cahier spécial des charges.

[42] Lieu du siège social et objet de la société dédiée.

[43] Ces garanties ne pourront être évaluées que lors de la mise en œuvre du projet.

[44] Structure financière qualifiée de «déséquilibrée» si le consortium n'obtient pas l'emprunt subordonné, destiné à contrebalancer le capital social insuffisant, dont l'identité des souscripteurs n'est pas connue.

[45] Capital souscrit de B.S.U.B. : 4.000.000 euros contre : Aquiris : 19.950.000 euros, Bouygues : 20.510.000 euros, Hydronor : 30.200.000 euros.

Le calcul et paiement du prix

Conformément aux dispositions du cahier spécial des charges[46], le prix consiste en un montant forfaitaire, payable en 20 annuités[47]. Ce prix est formé de deux parties :

- une partie relative au coût des travaux, qui représente les investissements afférents à la conception et la construction des ouvrages, ainsi que les charges financières résultant du paiement différé du prix ; cette partie est liquidée en 20 annuités égales et n'est pas révisable ;
- une partie relative aux coûts d'exploitation des ouvrages, payable en 20 annuités et révisable ; cette partie est composée des trois éléments suivants :
  - une part fixe comprenant les charges fixes de l'exploitation ;
  - une part proportionnelle au volume d'eau entrant ;
  - une part proportionnelle à la charge polluante éliminée par la station, exprimée selon une formule paramétrique basée sur les éléments MES[48], DCO[49], N total[50], P total[51], ainsi que sur les volumes de matière de vidange et de produits de curage.

Il s'agit donc d'un marché dont le coût total précis n'est pas connu d'avance.

Le soumissionnaire est tenu de préciser dans son offre :

- le montant de la partie fixe annuelle relative au coût des travaux ;
- le montant de la part fixe annuelle relative aux coûts d'exploitation ;
- les paramètres de calcul des parts proportionnelles ;
- l'identification précise du bénéfice net qu'il entend réaliser dans le cadre de la concession[52].

Le prix n'est pas dû dès que l'une des performances exigées par le programme fonctionnel pour la qualité de l'effluent rejeté[53] n'est pas atteinte alors que les caractéristiques des effluents sont celles prévues par le programme fonctionnel[54].

---

46 C.S.C., article 1.2.7.

47 Sans préjudice des modalités particulières relatives à la dernière annuité. La première annuité est payable un an après la date effective de l'achèvement des travaux (admission provisoire).

48 Matières en suspension.

49 Demande chimique en oxygène.

50 Azote total.

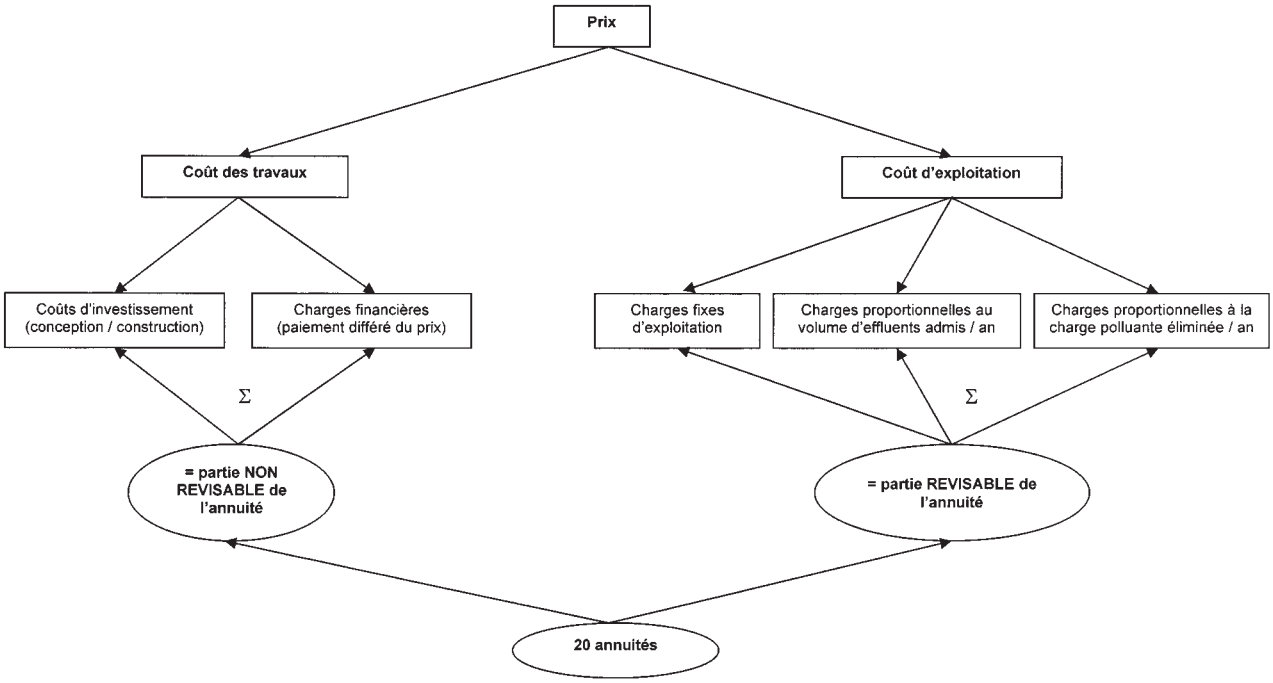
51 Phosphore total.

52 Cette donnée n'intervient cependant pas dans la comparaison des offres mais constitue une information sur la viabilité de la société dédiée.

53 Exprimée en MES, DCO, DBO_5, N total, P total ; la DBO_5 (demande biologique en oxygène) ne pouvant intervenir dans le calcul du prix (son éviction se justifie par la difficulté de la mesurer quantitativement avec une précision suffisante).

54 Et ce, à concurrence du nombre de jours, rapportés à l'année entière, pendant lesquels le manquement est constaté. Toutefois et conformément à ce qui est indiqué au programme fonctionnel, le concessionnaire bénéficie d'une tolérance annuelle de 25 jours.

Figure 1 -– Schéma des éléments constitutifs du prix



Révision de la partie relative aux coûts d'exploitation

La partie de l'annuité relative aux coûts d'exploitation est révisée annuellement en fonction de l'évolution de l'indice du coût de la main-d'œuvre S (ce dernier doit être proposé par les soumissionnaires parmi les indices officiels correspondant à son secteur) et de l'indice des prix à la production industrielle (IPPI) publié par le ministère des Affaires économiques.

Les soumissionnaires doivent par ailleurs mentionner dans leur offre les deux coefficients de pondération[55] qui seront appliqués à l'évolution de ces deux indices pour le calcul de la révision du prix[56].

Sur ce plan, le marché présente donc un caractère exceptionnel : la révision des prix est susceptible d'influencer le classement des offres, dans la mesure où la proportion entre les parties non révisables et révisables du prix est fixée par les soumissionnaires et donc susceptible de varier sensiblement d'une offre à l'autre. Il en est de même de l'indice salarial et des coefficients de pondération de l'évolution de cet indice et de celui des prix à la production industrielle.

Dans le cadre de son recours introduit devant le Conseil d'Etat contre la décision d'attribution, le consortium B.S.U.B. a essayé de faire valoir que la Région n'aurait dû tenir compte que du prix « ferme » et ne pouvait, sous peine de rendre la comparaison impossible, faire intervenir la clause contractuelle de révision des prix. Ce moyen a été rejeté par le Conseil d'Etat en considérant que « *le prix est formé de deux parties : d'une part, les coûts d'investissement, et d'autre part, les coûts d'exploitation composés de trois éléments ; que seule la partie relative aux*

[55] Leur somme (a + b) doit être égale à 0,9.

[56] La formule de révision retenue est : $P = P_0\left[0{,}10 + a\,\frac{S}{S_0} + b\,\frac{IPPI}{IPPI_0}\right]$; C.S.C., article 1.2.7.2.

coûts d'exploitation est révisable annuellement selon la formule de l'art.1.2.7.2 du C.S.C.; que la valeur S dans cette formule ainsi que les coefficients a et b sont proposés par chaque soumissionnaire, ce qui est différent d'autres procédures, où, en général, une telle révision ne peut pas faire de différence entre les soumissionnaires; qu'en l'occurrence c'est une concession qui est en cause, avec une période d'exploitation de 20 ans; qu'ainsi, on ne voit pas pourquoi en considérant aussi l'évolution des coûts annuels, la Région aurait appliqué le critère en question en violation de l'obligation de motivation» (traduction Cour des comptes).

La comparaison des prix

- Les éléments constitutifs du prix dans les offres finales (exprimés en euros)

Le tableau suivant reprend tous les éléments constitutifs du prix devant figurer dans l'offre des soumissionnaires[57]. Les négociations ont permis une réduction de ces prix de l'ordre de 3 à 20%[58].

Tableau 1 – La comparaison des éléments constitutifs des prix offerts (en euros)

	Aquiris	Bouygues	B.S.U.B. (cas 1)[59]	B.S.U.B. (cas 2)	Hydronor
Fixe investissement	32.090.000	39.520.000	24.550.000	24.550.000	34.680.304
Fixe exploitation	7.257.758	7.810.000	11.100.000	11.080.000	8.999.774
Volume (/m^3)	0,006	0,015	0,006	0,005	0,016
MES (/t)	23,435	69,178	57,82	58,32	23,649
DCO (/t)	20,867	101,284	34,31	34,02	13,113
N_{tot} (/t)	123,094	316,375	23,65	22,56	33,416
P_{tot} (/t)	568,577	1.794,02	375,18	368,11	647,746
Matières vidange (/t)	5,491	19,304	144,6	144,4	2,33
Produits curage (/t)	13,903	17,392	49,25	49,25	1,487
Coefficient a	0,315	0,1	0,5	0,5	0,1
Coefficient b	0,585	0,8	0,4	0,4	0,8

Le tableau ci-dessus met en évidence une variation importante des prix unitaires, en fonction des «*process*» choisis.

- Les bases de comparaison

Ces offres ne pouvaient être comparées sur la seule base des éléments constitutifs du prix figurant au tableau ci-dessus. En effet, le prix varie en raison, d'une part, du caractère proportionnel d'une partie du coût de l'exploitation et, d'autre part, de l'évolution du coût de la main-d'œuvre et des prix à la production industrielle pendant les 20 ans de l'exploitation.

[57] Montants arrondis à trois décimales.

[58] Taux de réduction évalué par la Cour: Aquiris: 3,05%, Bouygues: 19,80%, B.S.U.B. (cas 1): 5,06%, B.S.U.B. (cas 2): 5,19% et Hydronor 10,19%.

[59] La distinction entre les cas 1 et 2 résulte du compte prévisionnel d'exploitation. Il s'agit de deux hypothèses théoriques avec ou sans réduction des eaux parasites (eaux claires allant à la station). B.S.U.B. est le seul à avoir remis deux prix, quasi identiques par ailleurs.

C'est la raison pour laquelle l'administration a procédé, en plusieurs étapes, aux calculs suivants.

a) Le calcul de l'annuité de base (H.T.V.A.), valeur 17 novembre1999[60], sur la base des charges de référence (euros).

L'administration a appliqué les charges de référence déterminées lors de la campagne de mesures réalisée en 1998[61] afin d'obtenir une estimation du prix pour la partie proportionnelle du coût de l'exploitation.

Le tableau suivant intègre ces données dans le calcul de l'annuité de base.

Tableau 2 - Les annuités de base (en euros)

		Aquiris	Bouygues	B.S.U.B. (cas 1)	B.S.U.B. (cas 2)	Hydronor
Non révisable	Investissement	32.090.000	39.520.000	24.550.000	24.550.000	34.680.304
	Sous-total (1)	32.090.000	39.520.000	24.550.000	24.550.000	34.680.304
Révisable	Exploitation partie fixe	7.257.758	7.810.000	11.100.000	11.080.000	8.999.774
	Exploitation partie proportionnelle	2.736.015	8.543.071	4.191.833	4.164.479	2.999.013
	Sous-total (2)	9.993.773	16.353.071	15.291.833	15.244.479	11.998.787
	Total	42.083.773	55.873.071	39.841.833	39.794.479	46.679.091
	% (1)	76,3%	70,7%	61,6%	61,7%	74,3%
	% (2)	23,7%	29,3%	38,4%	38,3%	25,7%

Il ressort de ce calcul que l'offre de B.S.U.B. présente une répartition du prix différente des autres entre la partie fixe relative aux travaux et la partie du coût relative à l'exploitation. L'importance relative de la partie révisable (exploitation) y est en effet plus élevée. Ceci n'est pas sans conséquence sur le prix total (cf. point suivant).

b) Le calcul du coût total estimé (H.T.V.A.) de la concession – montant non actualisé sur 20 ans, avec l'hypothèse d'un coefficient de révision de 3% sur les salaires et de 2% sur l'indice des prix à la production industrielle.

Le coût total estimé selon cette méthode s'obtient en additionnant les 20 annuités[62] calculées en fonction de ces deux coefficients de révision auxquels sont appliqués les coefficients de pondération proposés par les soumissionnaires dans leur offre, ce qui donne les résultats suivants[63].

Tableau 3 – Coûts totaux de la concession sur 20 ans, montants non actualisés (en euros)

Aquiris	Bouygues	B.S.U.B. (cas 1)	B.S.U.B. (cas 2)	Hydronor
922.763.818	1.233.546.819	934.270.940	932.898.269	1.018.757.515

Sur cette base, l'offre de Aquiris s'avère la plus intéressante. Elle est suivie de très près par celle de B.S.U.B. puis par l'offre de Hydronor. Par contre, l'offre de Bouygues présente un coût nettement supérieur.

[60] Date de l'ouverture des offres.

[61] Les résultats en avaient été communiqués aux soumissionnaires.

[62] Pour rappel: Annuité = Partie investissement non révisable + Partie fixe exploitation révisable + Partie proportionnelle exploitation révisable.

[63] Source: décision d'attribution.

c) Le calcul du coût total (H.T.V.A.) estimé de la concession – montant actualisé sur base d'un coefficient constant et uniforme de 6%.

La valeur actuelle correspond à ce que vaudrait aujourd'hui la somme d'un ensemble de remboursements futurs[64].

L'actualisation des montants des annuités calculés suivant le scénario décrit au point précédent est nécessaire à la comparaison des offres d'un point de vue financier. Elle implique la définition d'un taux, exprimé en termes nominaux ou réels[65]. Par ailleurs, elle reflète la rentabilité attendue des fonds alloués par la Région et qui ne peuvent être utilisés pour d'autres projets.

Le consultant financier a en effet proposé une méthode de comparaison en termes nominaux[66] retenant en guise de taux d'actualisation le rendement à l'échéance d'obligations représentatives du risque de l'Etat fédéral, à savoir les OLO[67], d'une durée résiduelle de 20 ans[68] soit environ 6% lors des simulations réalisées en décembre 2000.

Le taux de 6% a été jugé raisonnable par l'Inspection des Finances.

L'actualisation ainsi calculée donne les résultats suivants exprimés en euros[69].

Tableau 4 – Montants de l'actualisation (en euros)

Aquiris	Bouygues	B.S.U.B. (cas 1)	B.S.U.B. (cas 2)	Hydronor
390.520.230	521.699.691	391.928.466	391.366.385	413.498.733

Ces résultats confirment le classement précédent.

- La comparaison

Le graphique suivant reprend les résultats de ces calculs et établit les ratios comparatifs[70].

---

[64] Par exemple, dans le cas d'un emprunt, le montant de l'emprunt représente la valeur actuelle pour le prêteur ($VAN = \sum_{i=1}^{n} \frac{A_i}{(1+tx)^i}$).

[65] Taux réel = taux nominal – inflation.

[66] Le taux nominal est directement observable dans les marchés financiers; le taux réel ne pourra, quant à lui, être déterminé qu'une fois l'inflation réalisée sur la période considérée connue. Les annuités calculées intègrent les tendances inflationnistes pour les principales composantes du prix, à savoir la production industrielle et les salaires.

[67] Obligations Linéaires Obligaties.

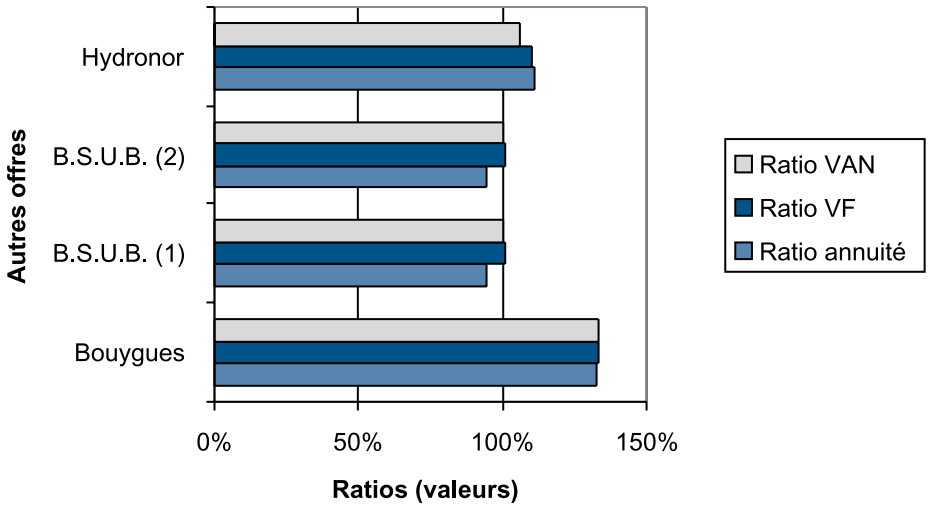
[68] Moyenne entre les rendements à l'échéance des obligations linéaires de maturité 2015 et 2028.

[69] Source: décision d'attribution.

[70] Tableau ratios comparatifs Autres offres/Aquiris

	Annuité fin 1999	Coût total non actualisé	Coût total actualisé
Bouygues/Aquiris	132,77%	133,68%	133,59%
B.S.U.B. (1)/Aquiris	94,67%	101,25%	100,36%
B.S.U.B. (2)/Aquiris	94,56%	101,10%	100,22%
Hydronor/Aquiris	110,92%	110,40%	105,88%

Figure 2 – Autres offres / offre Aquiris (ratios comparatifs)



Il découle de ce qui précède que B.S.U.B. propose une annuité de base (valeur 17 novembre 1999) substantiellement inférieure (± 5%) à celle d'Aquiris, mais que les scénarios retenus pour l'évaluation du coût total de la concession les ramènent à quasi égalité, conférant peut-être même un très léger avantage à Aquiris.

Ceci s'explique par la structure différente des annuités de base proposées par les deux candidats :

- la partie non révisable de l'annuité est nettement supérieure chez Aquiris (76,3% contre 61,6 ou 61,7% pour B.S.U.B.) ;
- le coefficient de pondération attribué à l'évolution des salaires est plus important chez B.S.U.B. (0,5 contre 0,315 pour Aquiris).

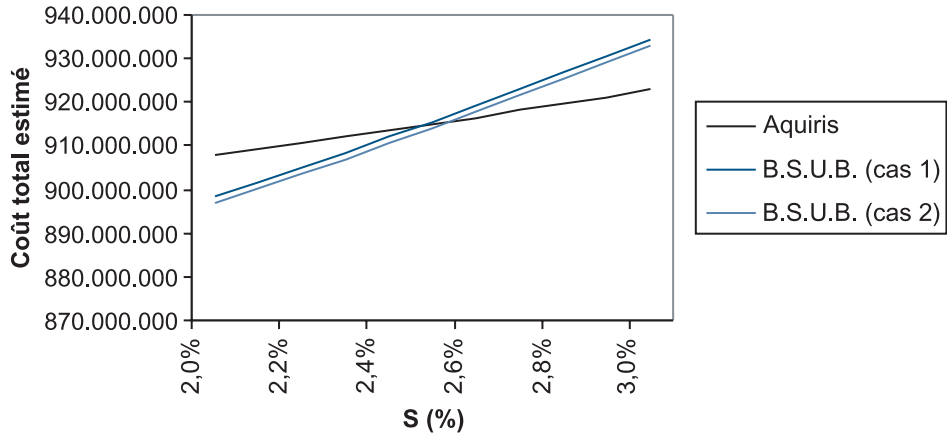
Pour estimer le coût total de la concession, l'administration a retenu une croissance annuelle de l'IPPI de 2% et de S de 3%. Ces pourcentages, qui sont ceux de l'hypothèse retenue par B.S.U.B., sont compris dans la fourchette des valeurs retenues par les autres soumissionnaires dans leur plan d'affaires.

Il ressort des simulations réalisées par l'administration que «*l'offre de B.S.U.B. est, sur 20 ans, moins chère que celle d'Aquiris en cas d'évolution limitée de l'indice des salaires à moins de 2,4%, tandis que l'offre d'Aquiris est moins chère que celle de B.S.U.B. en cas d'évolution de l'indice des salaires supérieure à 2,8%*[71]».

L'administration a dès lors considéré que les offres de Aquiris et B.S.U.B. pouvaient être qualifiées d'égales du point de vue du prix.

[71] Décision motivée d'attribution du marché, p. 34.

Figure 3 - Variation des coûts totaux estimés en fonction de S (IPPI=2%)



3.4.4 L'analyse des offres sur base du critère du délai

Le délai d'exécution et de mise en service des installations étant devenu une question particulièrement sensible suite au retard accumulé par la Belgique dans la mise en application des directives européennes en la matière, le cahier spécial des charges en fait un critère d'attribution du marché. Tout en n'imposant pas de délai global maximum, le cahier spécial des charges prévoit des délais maxima pour certaines phases[72]: 2 mois pour la constitution de la société dédiée, à dater de la notification de la décision d'attribution; 24 mois pour les études générales et l'obtention de tous les permis et autorisations, à dater de la notification (en ce inclus un délai de 1 mois pour approbation, par l'administration, des demandes de permis avant leur introduction); 6 mois pour la mise au point et mise en régime des installations, à dater du procès-verbal de fin de construction.

Les délais globaux proposés par les candidats sont les suivants:

- B.S.U.B.: 52 mois;
- Hydronor: 58 mois;
- Aquiris: 60 mois;
- Bouygues: 67 mois.

Il est à noter que le délai proposé initialement par B.S.U.B. était de 58 mois; la réduction de 6 mois a été proposée en réponse à l'invitation à suggérer des optimisations de l'offre au terme des négociations.

L'avantage de l'offre de B.S.U.B. en termes de délai a été nuancé dans la décision d'attribution du marché, d'une part, par le fait que B.S.U.B. émet des réserves au sujet de la dépollution des sols, réserves qui risquent d'aboutir notamment à une augmentation du délai (cf. infra 3.5.1), d'autre part, par le fait que la diminution de 6 mois, proposée in extremis, n'a pas été justifiée autrement que par des considérations générales.

Dans le cadre du recours introduit par B.S.U.B., le Conseil d'Etat a considéré que «[...] *B.S.U.B. n'a pas essayé de réfuter ces relativisations; que ces éléments semblent justifier le fait que la décision d'attribution contestée précise que le délai avantageux de l'offre des parties requérantes est relativement hypothétique*» (traduction Cour des comptes).

[72] C.S.C., article 28.4.

3.4.5 L'analyse des offres sur base du critère du contrôle et du transfert du savoir-faire

Les modalités proposées pour le contrôle à exercer par le concédant sur le déroulement de la concession constitue le critère d'attribution qui a suscité de la part de tous les candidats le moins de développement.

Chaque soumissionnaire propose des comptes-rendus mensuels et annuels, ainsi que la tenue de réunions avec le concédant. Ce sont les offres de Aquiris et B.S.U.B. qui formalisent le plus ce contrôle par la création annoncée de comités de suivi ou de commission de contrôle.

Néanmoins, aucune offre ne pouvait se dégager sur la base de ce critère.

3.4.6 L'analyse des offres sur base du critère de la qualité de l'offre

Les procédés choisis par les soumissionnaires sont différents tant pour le traitement des eaux que pour le traitement des boues.

Néanmoins et d'une manière générale, toutes les offres ont été jugées conformes au cahier spécial des charges «performantiel». Les performances minimales exigées sont atteintes par tous les *«process»* pour la filière temps sec et des performances supérieures sont garanties pour la filière temps de pluie par trois candidats (Aquiris, Hydronor et Bouygues) de manière plus ou moins identique. Néanmoins, le caractère exceptionnel de cette filière (sollicitée une trentaine de fois par an) ne permet pas de conférer un avantage comparatif à l'une de ces offres.

Le critère de la qualité de l'offre est composé de nombreux sous-critères. La comparaison a été réalisée, par l'administration et les consultants, sur les points suivants:

- la conception et la réalisation des ouvrages: du point de vue de la filière de traitement des eaux et de la réalisation de la station et du collecteur, les quatre offres ne se distinguent pas significativement; quant au traitement des boues, les procédés choisis par Aquiris et Bouygues sont d'une capacité largement suffisante tandis que le dimensionnement du digesteur chez Hydronor et du sécheur chez B.S.U.B. ne permettent aucune marge de manœuvre;
- les solutions proposées pour les déchets ultimes (autonomie, pérennité, volume, nuisance): les offres de B.S.U.B., Hydronor et Bouygues proposent un procédé de traitement des boues, au terme duquel les déchets devront encore subir un traitement après leur évacuation du site, ce qui n'est pas le cas du procédé proposé par Aquiris, qui garantit donc une autonomie et une pérennité supérieure. En outre, la quantité des déchets à évacuer est, chez Aquiris, beaucoup moins élevée que chez les autres soumissionnaires[73];
- les mesures proposées pour préserver l'environnement pendant les travaux et l'exploitation: toutes les offres contiennent des mesures de protection contre le bruit et les odeurs; sur cet aspect, l'offre d'Aquiris présente un avantage lié à la réduction du volume des boues à évacuer, et donc à une limitation du charroi en cours d'exploitation. Par ailleurs, les offres ne répondent pas de manière identique aux dispositions du cahier spécial des charges relatives au traitement des sols pollués: B.S.U.B. et Hydronor s'engagent plus restrictivement que Bouygues et Aquiris[74];

---

[73] Sur le traitement des boues, cf. infra 3.5.2.

[74] Sur le traitement des sols pollués, cf. infra 3.5.1.

- l'intégration des ouvrages dans le paysage urbain : les offres sont très dissemblables sur ce point mais les différences ne peuvent être appréciées que subjectivement ;
- les modalités d'organisation pour l'exploitation des ouvrages (qualification et nombre du personnel, mesures de sécurité, niveau de redondance des équipements) : aucune offre ne se distingue particulièrement ;
- l'évolutivité et la pérennité des ouvrages : les offres ne se distinguent pas significativement pour le renouvellement et l'entretien des équipements et prévoient une réserve foncière conforme aux dispositions du cahier spécial des charges (cette réserve est plus réduite dans les projets de Hydronor et de B.S.U.B. que dans les offres de Aquiris et Bouygues) ;
- les dispositions pour l'accueil et l'information du public : elles sont plus complètes et précises chez B.S.U.B. et Aquiris.

3.5 Les points stratégiques dans la décision d'attribution

Les performances techniques imposées étant atteintes par tous les procédés et les critères de délai et de modalités de contrôle ne permettant pas de distinguer une offre par rapport aux autres, c'est le prix qui a permis d'isoler les deux meilleures offres (celles de Aquiris et de B.S.U.B.) jugées égales sur base de calculs de révision et d'actualisation. Dès lors, deux sous-critères au niveau de la qualité de l'offre ont fait l'objet d'une attention particulière et ont permis de les départager : la question de la dépollution des sols et, surtout, celle des solutions proposées pour les déchets ultimes en ce compris leur pérennité et leur évolutivité.

3.5.1 La dépollution des sols

Il s'agit vraisemblablement de l'aléa le plus important, eu égard au caractère imprévisible inhérent aux travaux concernant le sous-sol d'une part, et aux exigences du permis d'environnement qui sera délivré postérieurement à la remise des offres, d'autre part.

Lors des négociations, des questions ont d'ailleurs été posées à tous les candidats à propos de leurs engagements en matière de dépollution des sols.

Les obligations à charge des soumissionnaires

L'obligation de dépollution des sols est évoquée de manière laconique en deux endroits des clauses techniques du cahier spécial des charges :

- dans le programme fonctionnel, où sont reprises les obligations qui incombent aux soumissionnaires dans le cadre de l'exécution des travaux ; parmi celles-ci, figure «*le traitement des sols pollués*» sans aucune autre précision ;
- dans la partie relative au génie civil, figure, parmi les travaux relatifs à la construction de la station, le «*traitement des déblais pollués le cas échéant*».

Cette obligation de dépollution des sols a la particularité d'être indéfinissable et inquantifiable au départ, puisque la nature et l'étendue de la dépollution ne sont pas connues d'emblée et ne seront dès lors imposées par l'I.B.G.E. qu'après la remise des offres[75]. Cette particularité de l'obligation de dépolluer aurait pu être exposée dans le cahier spécial des charges.

[75] Lors de l'élaboration du cahier spécial des charges, l'administration avait tenté d'obtenir des précisions sur l'étendue de la dépollution auprès de l'I.B.G.E., mais sans succès.

Afin de cerner la portée de l'obligation, deux rapports[76] ont néanmoins été réalisés sur ordre et pour compte de l'administration, par le bureau *Environmental Resources Management* (E.R.M.) ; ils ont été joints au cahier spécial des charges. Les soumissionnaires ont à leur tour soumis ces rapports à des bureaux d'études spécialisés en vue de les faire analyser et de remettre une offre sur cette base.

L'ampleur réelle et le coût des travaux sont liés à la contamination effective du sol que les rapports E.R.M. essayent de cerner au mieux. Par conséquent, une marge d'erreur pourrait subsister quant aux quantités réelles, voire quant à la nature des pollutions constatées, lesquelles auraient inévitablement des conséquences sur le coût et les délais de construction. En pratique, il appartiendra à l'I.B.G.E. de déterminer, en l'absence de normes spécifiques en Région de Bruxelles-Capitale, l'ampleur véritable de la dépollution qui devra être effectuée.

Il ressort des rapports E.R.M. que, en ce qui concerne le sous-sol, certaines zones présentent des niveaux de pollution importants, notamment une présence de cyanures et de métaux lourds[77] nécessitant un traitement approprié. En ce qui concerne les eaux souterraines, celles-ci semblent peu polluées à l'exception de deux zones concernées par une pollution au cyanure, huiles minérales et benzène et dérivés. Toutefois, vu la nature marécageuse du sol, une migration de la pollution d'une zone à l'autre reste toujours possible.

Les engagements des soumissionnaires

Il ressort des offres que deux soumissionnaires (Hydronor et B.S.U.B.) limitent expressément[78] la dépollution aux données fournies dans les rapports E.R.M. et aux terres excavées[79]. L'offre de B.S.U.B. présente en outre de nombreuses réserves[80] notamment pour les zones qui risquent d'être les plus polluées. De la sorte, elle laisse entrevoir des coûts et/ou délais supplémentaires dès que le niveau et/ou la nature de la pollution s'écarteraient de ces limites.

Il n'en va pas de même pour les deux autres soumissionnaires (Bouygues et Aquiris) qui s'engagent à dépolluer les sols au-delà des volumes estimés par les rapports E.R.M. et qui ne se limitent pas aux terres excavées. Toutefois, la portée exacte de leur intervention reste à préciser en fonction des résultats d'études complémentaires à soumettre à l'approbation de l'I.B.G.E. Ainsi, Bouygues prévoit une dépollution complète du site[81] et Aquiris prévoit de prolonger

---

[76] Rapports du bureau d'étude E.R.M. : *Etude de sol et des eaux souterraines sur le site de la future station d'épuration d'eau Bruxelles-Nord - phase 1,* 20 mai 1999 et *Etude de sol et des eaux souterraines sur le site de la future station d'épuration d'eau de Bruxelles-Nord - phase 2 : étude approfondie,* octobre 1999.

[77] Tels le plomb ou l'arsenic.

[78] B.S.U.B. indique que toute contrainte qui lui serait imposée au-delà de ce qu'il a prévu sur base du rapport E.R.M. ne fait pas partie de son offre et n'est donc pas à sa charge. Hydronor mentionne que le taux de dépollution retenu étant fondé sur les études effectuées à la demande de la Région, toute imposition supplémentaire d'assainissement ne fait pas partie de son offre.

[79] Hydronor s'engage à traiter les terres excavées pour l'exécution des travaux dans la limite (si nécessaire) de 1 mètre en dessous du fonds de fouille. B.S.U.B. prévoit l'enlèvement, l'évacuation et le traitement des terres excavées pour la construction des ouvrages, mais il indique que les sols non excavés sont laissés en place.

[80] Ainsi, à titre d'exemple, B.S.U.B. ne prévoit pas le traitement des eaux souterraines en zone polluée au cyanure, sauf si la pollution s'avérait moins importante que dans les rapports E.R.M. De plus, il s'engage à ne traiter les zones de contamination critiques qu'à concurrence des volumes maximaux qu'il indique.

[81] Tant les terres excavées que celles hors zones de terrassement ainsi que le traitement des eaux.

l'excavation[82] et la dépollution, tant spatialement que verticalement, jusqu'à atteindre une «*qualité de sol environnementalement acceptable*». Il s'agit, pour ce dernier, a priori, d'un engagement contraignant encore que toute la difficulté résidera dans la définition de «*qualité de sol environnementalement acceptable*» qui sera déterminée par l'I.B.G.E et ce en l'absence de législation spécifique. Cependant, ce soumissionnaire a indiqué lors des négociations que «*dans l'hypothèse où une remise en cause substantielle de cette stratégie serait exigée par le régulateur, Aquiris envisagerait avec le concédant une évaluation des conséquences induites sur le projet conformément au cahier spécial des charges et au contrat de concession*».

Les budgets consacrés à la dépollution des sols dans les offres initiales des différents soumissionnaires vont de 83 millions de francs pour l'offre de Hydronor à 260 millions de francs pour l'offre de Aquiris. Ces budgets n'ont qu'une valeur indicative puisque seul le prix global engage les soumissionnaires. On relèvera que les groupements Bouygues et B.S.U.B. prévoient pour ce poste des montants pratiquement équivalents (respectivement 206 et 195 millions de francs) alors que leurs engagements sont totalement différents.

Il est à signaler que le recours introduit par Hydronor[83] a été rejeté par le Conseil d'Etat qui a considéré l'offre du requérant plus restrictive que celle d'Aquiris.

3.5.2 Le traitement des boues

Durcissement de la réglementation européenne dans la politique des déchets

Quel que soit le mode d'élimination ou de valorisation des déchets issus de l'épuration des eaux, la législation européenne va dans le sens d'un durcissement. Les directives prévoient des normes de plus en plus sévères qui requièrent une capacité d'adaptation rapide des installations existantes[84]. Cette évolution, qui place la prévention et la valorisation des déchets parmi les priorités, met l'accent sur la nécessité de disposer de solutions à la fois autonomes et pérennes.

- L'incinération et la co-incinération

La matière de l'incinération des déchets est régie par plusieurs directives de 1989 et 1994[85] qui coexisteront encore quelques années avec une nouvelle directive de 2000[86]. Cette dernière, entrée en vigueur le 28 décembre 2000, traite notamment de l'incinération et de la co-incinération des boues issues de l'épuration des eaux urbaines (ce qui n'était pas le cas des précédentes directives). Elle impose des normes plus strictes en matière d'émissions atmosphériques et élargit le champ d'application des directives précitées à la co-incinération d'une part et à l'incinération des déchets dangereux d'autre part.

---

[82] Pour les zones hors construction, les terres seront soumises à une étude de risque. Une proposition sera avancée à l'I.B.G.E. afin de ne pas assainir les terres ne présentant aucun risque pour la santé et l'environnement.

[83] Lequel prétendait que l'offre d'Aquiris en matière de dépollution du sol ne présentait aucun avantage par rapport à son offre.

[84] Point de vue qui a été confirmé par la Direction générale Environnement de la Commission européenne à l'auditorat de la Cour.

[85] Directives 89/369/CE et 89/429/CE ayant trait aux déchets municipaux et directive 94/67/CE sur l'incinération des déchets dangereux (au sens de la directive 91/689/ CE), dont l'abrogation est prévue pour le 28 mai 2005.

[86] Directive 2000/76/CE sur l'incinération et la co-incinération de déchets.

- L'utilisation des boues d'épuration en agriculture

La législation européenne[87] prévoit des valeurs limites de concentration de métaux lourds dans les sols, tout en encourageant la réutilisation rationnelle des boues d'épuration. Quoi qu'il en soit, eu égard notamment au contexte actuel lié aux différentes crises alimentaires, la tendance va vers la limitation voire l'interdiction de l'épandage des boues. Il n'y aurait donc pas de débouchés significatifs à prévoir en la matière, du moins en Belgique.

- La valorisation des boues en tant que source d'énergie renouvelable

La matière est régie par la directive 2001/77/CE [88]du 27 septembre 2001 qui prévoit qu'à partir de 2010, un minimum de 12% de la consommation intérieure brute d'énergie devra être réalisée à partir des sources renouvelables telles que les gaz des stations d'épuration d'eaux usées et biogaz. Dans cette perspective, la directive précitée constitue également un volet important des mesures requises pour respecter les engagements de l'Union européenne au titre du protocole de Kyoto de 1998[89] sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

- L'élimination des boues en décharge

La directive 1999/31/CE concernant la mise en décharge de déchets prévoit des mesures, procédures et orientations visant à prévenir ou à réduire autant que possible les effets négatifs de la mise en décharge des déchets sur l'environnement, et notamment la pollution des eaux de surface, des eaux souterraines, du sol et de l'air, et l'environnement de la planète. Les décharges y sont classées en trois catégories[90] et certains déchets (déchets hospitaliers, déchets corrosifs ou explosifs, etc.) en sont exclus. La directive précise que, sauf exceptions – comme les déchets inertes pour lesquels un traitement n'est pas réalisable techniquement –, seuls les déchets traités pourront être mis en décharge.

Les Etats membres doivent prévoir une stratégie comportant des mesures visant à réduire, d'ici 2016, la quantité de déchets municipaux biodégradables mis en décharge à 35% (en poids) de la totalité des déchets municipaux biodégradables produits en 1995 et ce, grâce au recyclage, au compostage, à la production de biogaz, la valorisation des matériaux et la valorisation énergétique.

En Belgique, les régions ont tendance à limiter voire interdire la mise en décharge[91].

Les exigences du cahier spécial des charges relatives au traitement des boues

Le C.S.C. interdit formellement l'incinération sur le site. Les soumissionnaires sont invités à prévoir dans leur offre des modes de valorisation et/ou d'élimination des boues, en privilégiant des filières pérennes et à définir une filière alternative pour les cas où la filière principale connaîtrait des avatars. Les candidats doivent préciser les caractéristiques physico-chimiques et les quantités des

---

[87] Directive du Conseil 86/278/CEE, en voie de modification.

[88] Directive relative à la promotion de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables sur le marché intérieur de l'électricité.

[89] Protocole au cours duquel l'Union européenne s'est engagée à réduire de 8% le niveau d'émission de six gaz à effet de serre, objectif à réaliser entre 2008 et 2012.

[90] Décharges pour déchets dangereux, non dangereux et déchets inertes.

[91] A titre d'exemple, la Wallonie, dans son «*Plan wallon des déchets Horizon 2010*», prévoit de diminuer substantiellement l'enfouissement des déchets: seule la mise en décharge de déchets ultimes (déchets non susceptibles d'être valorisés ou traités en vue de la réduction de leur caractère polluant ou dangereux) sera autorisée.

boues qui sortiront du site ainsi que les modalités de transport. La siccité des boues évacuées doit être supérieure à 25%.

Les procédés choisis doivent disposer de références d'expérience industrielle.

Les offres de B.S.U.B. et d' Aquiris

Les méthodes proposées par les deux soumissionnaires sont totalement différentes. Elles ont fait l'objet de nombreuses questions lors des négociations.

- La méthode de B.S.U.B.

Elle repose sur le principe de la réutilisation des boues. Celles-ci quittent le site sous forme de granules séchées dont la valeur calorifique et en sels nutritifs doit être optimisée pour constituer un produit attractif comme combustible ou comme fertilisant en agriculture. C'est pourquoi la méthode repose sur une déshydratation et un séchage[92] réalisés en évitant l'usage de produits chimiques non organiques[93].

Le procédé présente deux grands avantages reconnus. Il bénéficie d'une grande expérience dans des stations de grande taille depuis plus de vingt ans. Il présente par ailleurs un potentiel de réutilisation des granules de boues (produites à concurrence de 103,5 m^3/jour). Le dossier présenté par B.S.U.B. pour la destination des résidus ultimes est en effet très détaillé. Le groupement propose deux scénarios. Dans le premier, les granules de boues sont réutilisées comme combustible de substitution dans des usines génératrices d'énergie fonctionnant au charbon ou dans des fours à ciment, ou comme engrais ou améliorant des sols pour l'agriculture. Cette technique pourrait cependant se révéler impraticable en raison de deux facteurs indiqués dans l'offre même de B.S.U.B., à savoir, d'une part, une concentration en métaux supérieure à ce qui a été considéré[94] et, d'autre part, l'absence de demande de la part des utilisateurs finaux. Dans ce cas, c'est le second scénario qui primerait, soit l'incinération des granules hors du site.

Quant à la demande des utilisateurs pressentis, B.S.U.B. fournit un dossier détaillé dont il résulte que trois compagnies d'électricité sont chacune potentiellement en mesure d'absorber la totalité des boues produites et que cette demande est garantie par l'obligation européenne d'utiliser des combustibles non fossiles dans la production d'énergie pour au moins 12%.

Finalement la solution de valorisation envisagée par B.S.U.B. et qui est à l'origine du choix de sa méthode semble surtout dépendre de la composition des boues qui devront être traitées, c'est-à-dire d'un élément qui ne peut être apprécié au stade de la décision d'attribution. Cette incertitude ne semble pourtant pas avoir été prise en compte par l'administration lors de l'élaboration de cette décision[95].

- La méthode d' Aquiris

La méthode d'Aquiris repose sur deux axes : la réduction de l'eau (par la centrifugation, les filtres-presse et le séchage) et la réduction des matières volatiles (ou organiques) qui sont transformées en gaz naturels simples (via la digestion anaérobie et l'oxydation par voie humide (O.V.H.)).

---

[92] Et non sur une digestion anaérobique, c'est-à-dire en l'absence d'oxygène, qui réduirait la valeur calorifique des boues.

[93] Qui réduiraient également la valeur calorifique des boues.

[94] Au moment de la remise de l'offre, on ne dispose pas de données précises sur les caractéristiques que présenteront les boues, mais uniquement d'estimations.

[95] Ce qui aurait pu constituer un point négatif dans l'appréciation de la valeur de l'offre de B.S.U.B.

Les avantages du procédé résident en la réduction du volume des boues à évacuer (23 m^3/jour) ainsi que la qualité de ces résidus (résidus inertes et non lixiviables[96]).

Aquiris propose que les résidus minéraux et secs à 98% sortant de l'usine d'épuration soient dirigés vers deux destinations : un centre d'enfouissement technique de classe 3 ou 2 ou un centre de réutilisation en infrastructures (sous-couches routières, fabrication de briques et de tuiles). Néanmoins, Aquiris n'a pu fournir de référence pour ce type de valorisation en réponse à une question de l'administration.

Par ailleurs, Aquiris propose d'autres destinations pour les boues hydrolysées, digérées et déshydratées à 45 et 55 % de siccité (soit quand le mécanisme connaît des avatars) : cimenteries, mélange avec bois ou ordures ménagères pour compost réutilisable.

- Comparaison

Le procédé de traitement des boues de B.S.U.B. est une méthode traditionnelle bénéficiant d'une large expérience dans des conditions similaires, tandis que la méthode de l'O.V.H. proposée par Aquiris présente un caractère innovateur qui aboutit à un volume de boues à évacuer 4 à 5 fois inférieur à celui résultant du procédé de B.S.U.B.[97].

En outre, les boues traitées par Aquiris constituent, *in fine*, une matière inerte et non lixiviable, et donc une solution indépendante et pérenne pour ces déchets (un des sous-critères d'attribution), tandis que la proposition de valorisation pour les déchets ultimes de B.S.U.B. est dépendante de la qualité de l'eau à traiter, de l'évolution de la législation européenne et de la demande des utilisateurs finaux, ce qui menace sa pérennité.

Eu égard aux avantages incomparables qu'elle entraîne sur le plan des déchets, la méthode de l'O.V.H. a donc été au centre des débats au sein de l'administration, quant à sa valeur technique, sa fiabilité et son expérience.

Pierre d'achoppement : l'oxydation par voie humide (O.V.H.)

- Résumé de la méthode

Dans un premier temps, les boues issues du traitement biologique des eaux sont centrifugées puis stockées dans deux grands silos. L'étape de l'hydrolyse thermique permet ensuite de déstructurer la boue afin de la rendre assimilable biologiquement. La digestion anaérobie est alors appliquée aux boues afin de réduire leur matière volatile de 55 à 65% en dégageant un biogaz à forte teneur en méthane (récupéré). Cette réduction est poursuivie par la minéralisation des boues selon le principe de l'oxydation par voie humide qui consiste à oxyder la matière organique en phase liquide à basse température et qui génère des résidus inertes et non lixiviables. Enfin, ces boues minérales sont déshydratées et séchées. Au terme de ce processus, le produit à évacuer présente une siccité de 98%.

---

[96] Résidus qui ne peuvent être extraits par le passage d'un solvant.

[97] 23 m^3/jour pour Aquiris et 103,5 m^3/jour pour B.S.U.B. (les méthodes de Hydronor et Bouygues aboutissant respectivement à des volumes de 114,5 m^3/jour et 153 m^3/jour).

- Critiques portées à la méthode
  - O.V.H. = incinération

    Lors des négociations, l'administration a demandé à Aquiris de justifier ce qui leur permettait de considérer que le procédé de minéralisation n'était pas une incinération, au sens du cahier spécial des charges (interdite sur le site).

    Le groupement a commandé une étude aux professeurs Fontana et Jung de l'U.L.B. dont le rapport a été transmis à l'administration et qui établit la différence entre les deux procédés.

    L'O.V.H. et l'incinération sont deux procédés particuliers d'oxydation qui se distinguent de la manière suivante :

    - l'incinération est une oxydation totale de la matière organique en phase gazeuse à haute température, avec production de fumées polluées et de cendres ;
    - l'O.V.H. est une oxydation partielle de la matière organique en phase liquide à basse température sans flammes, sans fumées et sans poussières.

    Aquiris a également fait valoir que les rejets gazeux d'une unité O.V.H. sont très différents de ceux d'une incinération et que l'impact sur l'environnement est négligeable. Même après le traitement des fumées, les rejets des unités d'incinération sont dix fois supérieurs.

    Dans le cadre des recours introduits contre la décision d'attribution, les trois soumissionnaires évincés ont essayé de faire valoir que l'O.V.H. est une incinération interdite par le C.S.C. Ainsi qu'il est exposé dans le chapitre consacré aux recours, ces questions de fond n'ont pas été examinées par le juge civil des référés. Par contre, le Conseil d'Etat a considéré qu' «*en interdisant l'incinération sur le site de la station , le C.S.C. a entendu éviter les nuisances générées par ce procédé, à savoir les rejets de fumées [...] que c'est ainsi l'incinération dans son acception commune, [...] qui a été interdite par le C.S.C.*» (recours Hydronor).

  - L'absence de références

    Au cours des négociations, l'administration a également interrogé Aquiris sur l'expérience dont bénéficiait cette méthode de traitement des boues. D'une manière générale, il s'avère que les diverses références produites ne concernent ni des conditions similaires, ni des boues urbaines similaires, ni des enchaînements de procédés semblables.

    Néanmoins, Aquiris a fait valoir que la filière est modulaire et que toutes les étapes (les deux étapes essentielles étant l'hydrolyse thermique et la minéralisation des boues par l'O.V.H. selon le procédé Athos®) sont éprouvées techniquement et industriellement par plusieurs réalisations sur des produits similaires.

    Une référence a été donnée pour l'ensemble de la filière : une unité prototype à Toulouse Ginestous démarrée en 1998, qui traite par O.V.H. les boues de la station d'épuration voisine.

    Cette référence a été critiquée par les consultants techniques eu égard au saut d'échelle par rapport à la station Nord (1.100.000 «équivalents-habitants»), la station de Toulouse étant conçue pour 40.000 «équivalents-habitants».

Une visite, effectuée à cette usine par le professeur Jung de l'U.L.B., a permis de mettre en évidence que le saut d'échelle, s'il existe bel et bien, n'a pas la portée que les consultants techniques y attachent, parce que la minéralisation des boues est réalisée sur plusieurs lignes complètement indépendantes et d'une capacité unitaire de 12 m^3/ heure dans le cas de la station Nord (pour 3 m^3/heure pour la station de Toulouse).

Le Conseil d'Etat a, à deux reprises, admis la validité de l'acceptation par l'administration de la méthode O.V.H.:

- «*Le C.S.C. exige, certes, que les soumissionnaires attestent une application industrielle, mais pas dans des conditions identiques telles que la même grandeur d'échelle que celle de la future station d'épuration et qu'en outre, cette exigence de référence semble pouvoir être interprétée de manière large compte tenu de la nature de la procédure suivie, de sorte qu'il semble acceptable que l'estimation faite par le concédant soit principalement concernée par les résultats garantis par le futur concessionnaire*» (recours B.S.U.B.; traduction Cour des comptes).
- «*Le C.S.C. n'exige pas que les soumissionnaires attestent d'une expérience industrielle, menée dans des conditions identiques à celle de la future station d'épuration*; *que l'on ne peut perdre de vue que le marché d'espèce est une concession de type* Boot *qui fait peser sur le seul concessionnaire et pendant vingt ans, l'intégralité du risque technique de l'entreprise, de sorte que la vérification qui intéresse le concédant porte surtout sur les résultats garantis par le futur concessionnaire*» (recours Hydronor).

– Les difficultés technologiques

Les difficultés technologiques propres à la méthode de l'O.V.H. sont mentionnées dans le rapport des consultants techniques annexé à la décision d'attribution. Il s'agit de la possibilité de production de mousses, des difficultés d'exploitation des échangeurs thermiques de boues, des contraintes imposées par la forte pression et l'utilisation de l'oxygène pur.

Aucun document ne semble attester de discussions avec Aquiris à propos de la réalité de ces difficultés et des éventuelles mesures prises pour les éviter, ce qui est stigmatisé par les experts flamands dans la décision du collège des experts des Régions flamande et de Bruxelles-Capitale annexé à la décision d'attribution.

La position du collège d'experts et de l'administration

Au sein du collège d'experts, les experts de la Région flamande et les experts bruxellois n'ont pu se mettre d'accord quant au choix de l'adjudicataire, la divergence reposant sur les procédés de traitement des boues.

Tous conviennent:

- que la méthode de l'O.V.H. proposée par Aquiris satisfait au cahier spécial des charges; elle n'est donc n'est pas une incinération;
- que Aquiris ne présente pas de référence de l'O.V.H. pour cette échelle et pour un contexte identique;
- que la méthode de B.S.U.B. est une méthode éprouvée.

Sur cette base, les experts de la Région flamande ont proposé d'attribuer le marché à B.S.U.B. car la méthode innovante de l'offre d'Aquiris risque, selon eux, d'amener des retards de mise en exploitation, son application se heurtant à des problèmes de corrosion et de coûts élevés d'exploitation liés à l'utilisation d'oxygène pur et à la maintenance. Par ailleurs, des problèmes technologiques ont été soulevés dans le rapport du consultant technique sans que n'apparaissent les mesures destinées à résoudre ces difficultés.

Par contre, les experts de la Région de Bruxelles-Capitale ont proposé de retenir Aquiris car, à leur estime, rien ne permet de mettre en doute la validité d'une méthode qui présente des avantages indiscutables en termes de réduction des déchets à évacuer sans incinération ultérieure. Ils admettent toutefois qu'elle présente un risque lié à son caractère innovateur mais que celui-ci est acceptable, d'autant qu'Aquiris s'engage à assurer les performances exigées.

Concernant le risque, le Conseil d'Etat a considéré qu' «*il semble pouvoir être déduit de la motivation de la décision d'attribution et du dossier administratif que la Région était consciente de l'existence d'un certain risque inhérent au caractère relativement innovant de la méthode de travail proposée, mais elle en a examiné la valeur après s'être fait assister, non seulement par ses propres conseillers techniques mais aussi par d'autres experts. Ainsi, la position de la Région, estimant qu'Aquiris a prouvé la faisabilité de son procédé ne semble pas être contraire aux dispositions […] du C.S.C.*» (recours B.S.U.B. ; traduction Cour des comptes) ou que «*cette appréciation ne saurait être considérée comme manifestement déraisonnable*». (recours Hydronor).

3.6 La décision d'attribution

Le 2 mai 2001, l'Inspection des Finances a émis un avis favorable sur la proposition de l'administration de désigner le groupe Aquiris, en soulignant que les offres ne pouvaient être départagées ni sur base du critère économique, ni sur le plan des délais ou des modalités de contrôle, et que son rôle s'est limité, en ce qui concerne le traitement des boues, qui a départagé in fine les offres de B.S.U.B. et d'Aquiris, à contrôler que les critères mentionnés dans le cahier spécial des charges avaient été correctement examinés.

Le 15 mai 2001, le Gouvernement a décidé d'attribuer le marché de la station Nord à Aquiris. Cette décision intervient à la fin du délai de 18 mois de validité des offres.

A la même date, l'administration a transmis, par courrier, cette décision aux trois candidats évincés en les informant qu'elle ne serait, en toute hypothèse, pas notifiée avant le 23 mai 2001 afin de leur laisser le délai éventuellement nécessaire pour introduire un recours en suspension d'extrême urgence au Conseil d'Etat (cf.infra 4.2). La notification à Aquiris a eu lieu le 26 juin 2001, après le rejet des recours introduits.

Sont joints à la décision motivée d'attribution, pour en faire partie intégrante, le rapport du consultant technique (tel que corrigé par l'administration), le rapport du consultant financier et l'analyse des coûts (réalisée par l'administration).

3.7 Analyse de la procédure d'attribution

3.7.1 Organisation de la procédure

Depuis la réception des offres jusqu'à la prise de la décision d'attribution, ce dossier exceptionnel a été géré, en toute régularité, par la direction de l'Eau de l'A.E.D., qui a su coordonner l'action de plusieurs intervenants dont le cabinet du ministre de la Politique de l'eau, les experts et les consultants. Cela dans un contexte délicat et inhabituel de négociations avec les soumissionnaires et sous une pression inhérente à l'ampleur du marché et au retard déjà accumulé au regard des obligations européennes en termes d'épuration des eaux usées.

Ainsi, la confidentialité des offres et le principe d'égalité de traitement des soumissionnaires ont été respectés et la décision d'attribution est intervenue dans le délai de validité des offres. Compte tenu des difficultés rencontrées dans l'analyse technique des offres (cf. infra 3.7.2), ce délai de 18 mois n'apparaît pas excessif.

Les négociations, toujours opérées en présence des experts techniques et/ou juridiques et financiers, ont essentiellement contribué à réduire le prix de toutes les offres et à gommer des imprécisions de ces dernières. On peut néanmoins déplorer l'absence de consolidation des offres, en particulier de l'offre choisie. Dans sa réponse, le ministre explique cette situation par la volonté d'éviter que les soumissionnaires ne modifient leurs engagements à cette occasion. Or, la consolidation des offres ne constitue qu'une actualisation des données initiales figurant dans celles-ci en fonction des modifications actées lors des négociations. La nécessité de disposer de cette version actualisée est d'autant plus importante que la période d'exécution du marché s'étale sur une période d'au moins 25 ans. L'exécution du marché et, en particulier, le contrôle du respect des engagements des concessionnaires nécessite qu'à défaut de disposer d'une consolidation réalisée par le groupement Aquiris telle que prévue par le C.S.C.[98], l'administration ait réalisé elle-même ce travail. Sans cela, l'éparpillement des données constitutives de l'offre pourrait être préjudiciable si des difficultés d'exécution apparaissaient en cours de chantier ou d'exploitation.

3.7.2 Assistance – conseils

Un premier rapport appréciant les offres au plan technique et produit par le consultant technique le 23 novembre 2000, a été critiqué par l'administration, sans que celle-ci soit contredite. Par procès-verbal du 21 décembre 2000, l'administration a refusé d'approuver le rapport soumis, jugeant ce document «*inutilisable et inacceptable*». L'administration s'est vue contrainte, en raison de l'ampleur des anomalies constatées et de la nécessité de respecter le délai de validité des offres, de retravailler le rapport avec la collaboration des consultants techniques[99] et juridiques en vue de corriger les erreurs, incohérences et imprécisions.

Ces corrections sont à l'origine du retard pris pour l'attribution du marché, par rapport aux estimations initiales de l'administration.

Malgré ces difficultés, il semble que l'administration estime pouvoir maintenir sa confiance dans la collaboration future avec le consultant technique pour les phases de construction et d'exploitation, en raison de la nature sensiblement différente des prestations attendues.

---

[98] Article 1.2.2.1. du C.S.C.

[99] Les honoraires afférents à cette mission du consultant ont été réduits en raison de l'application d'amendes de retard.

Les prestations du consultant juridique sont considérées, par les gestionnaires du dossier, comme étant de grande qualité. La Cour a effectivement observé que le consultant juridique a assisté l'administration dans toutes les étapes, a été présent dans tous les débats avec les candidats (même pour les discussions techniques) et a coordonné toutes les phases. La qualité du travail semble être réelle pour ce qui concerne la cohérence de l'argumentaire de la décision d'attribution ainsi que le non-aboutissement des recours introduits.

3.7.3 Le collège d'experts

Faute d'accord entre les délégués des deux Régions, le collège n'a pas pu remettre un avis[100] unanime à propos du choix du concessionnaire[101]. Cet avis a été annexé à la décision d'attribution pour en faire partie intégrante.

Ce débat a permis d'affiner les motifs des choix opérés (en définitive, l'O.V.H. n'est pas une incinération et recèle un risque technologique jugé acceptable).

3.7.4 La décision d'attribution

Le choix du concessionnaire et la motivation

La décision d'attribution respecte la législation sur les marchés publics et le cahier spécial des charges, ainsi que la procédure du contrôle administratif et budgétaire.

L'expert technique ne s'est pas prononcé sur le choix du concessionnaire et, dans son rapport, aucune offre ne se dégageait par rapport aux autres. Les experts de la Région flamande, quant à eux, ont remis un avis en faveur de B.S.U.B. La décision d'attribuer finalement le marché à Aquiris s'est avérée conforme à la proposition de l'administration.

Dans une situation caractérisée par la présence de deux offres à prix sensiblement égal, ce choix a reposé essentiellement sur la méthode de traitement des boues.

L'analyse des offres s'avère logique et cohérente en fonction de l'ensemble des critères d'attribution. Par ailleurs, dans un contexte de restrictions européennes en matière d'élimination des déchets, elle privilégie, à juste titre, une méthode pérenne et autonome qui réduit considérablement le volume des déchets.

La décision d'attribution fait apparaître que la méthode de traitement des boues, qui a donné l'avantage à Aquiris, constitue certes une méthode innovante, qui ne bénéficie donc pas d'une grande expérience, mais que ce seul motif ne peut justifier de renoncer à ses avantages.

Il ressort de l'avis du collège d'experts, au sein duquel les positions divergent précisément en raison du caractère innovant, que les gestionnaires du dossier considèrent que «*la nouveauté, si elle devait constituer un risque, serait un risque acceptable*».

Ce risque n'est, en effet, pas lié à l'épuration des eaux mais uniquement au fonctionnement des installations de traitement des boues issues de celle-ci. Le danger n'est pas lié à l'environnement (en termes de sécurité d'utilisation du procédé par exemple), mais concerne plutôt le fonctionnement du procédé. Or le

[100] Il ne semble pas y avoir eu d'avis du collège concernant le cahier spécial des charges.

[101] La divergence repose sur le procédé innovant de traitement des boues par oxydation par voie humide d'Aquiris.

soumissionnaire étant soumis à des obligations de résultats pendant toute la durée du marché, ce risque est donc que Aquiris doive, à ses frais, utiliser ses filières alternatives d'élimination des boues, à savoir la co-incinération avec les ordures ménagères ou la co-combustion dans les cimenteries en fonction du degré de siccité des boues.

Evaluation des offres en matière de dépollution des sols

Le caractère imprécis de cette obligation (cf.supra 3.5.1) entraîne les conséquences suivantes : en premier lieu, les engagements souscrits par les soumissionnaires sont relativement vagues et divergents ; en second lieu, il existe une difficulté potentielle à déterminer dans quelle mesure les exigences du permis d'environnement seront à considérer comme visant à l'obtention des résultats imposés (articles 25, §2, et 42, §1er,), lesquels sont à charge du concessionnaire.

En ce qui concerne les engagements souscrits par le concessionnaire, force est de constater qu'ils ont été jugés tant dans la décision d'attribution que par le Conseil d'Etat (recours B.S.U.B.) comme étant à cet égard exempts de restrictions essentielles.

Confirmation des valeurs prises en compte par l'administration pour l'évaluation du prix

Le critère du prix a été correctement évalué sur base de calculs de révision et d'actualisation, nécessaires étant donné la composition du prix.

Les valeurs retenues pour S et IPPI, respectivement 3 et 2%, sont celles retenues par B.S.U.B. (et proches des valeurs proposées par les autres candidats) et ont été jugées raisonnables tant par l'administration[102] que par les experts financiers et l'Inspection des Finances.

Toutefois, le dossier ne comprend pas de documents attestant d'une étude de la pertinence de ces critères. Une consultation a dès lors été réalisée par l'auditorat de la Cour des comptes auprès d'un Economiste-chef de projet au Bureau fédéral du Plan, lequel a confirmé les valeurs retenues sur la base des prévisions relatives à la période 2003-2007, où la valeur moyenne de S est de 3,4 %, et celle de IPPI de 1,9 %[103]. Appliquées au calcul du prix tel que décrit ci-dessus, elles accentueraient le léger avantage conféré à Aquiris.

Quant à la valeur de 6% retenue pour le calcul d'actualisation, celle-ci peut être considérée comme faisant l'unanimité. En effet, si elle a été établie selon une méthode préconisée par le consultant financier et approuvée par l'Inspection des Finances, il apparaît également que, dans son offre, le groupement B.U.S.B. proposait un taux identique sur la base d'une méthode comparable et que les experts flamands en faisaient de même dans leur hypothèse à basse inflation[104].

---

[102] Sur base des sources Agoria, l'administration a calculé un taux de croissance annuel moyen entre 1981 et 2001 (3,68% pour S et 1,82% pour IPPI) et depuis le Traité de Maastricht en novembre 1993 (2,31% pour S et 1,69% pour IPPI).

[103] Ces chiffres s'entendent en environnement stable, donc à politique économique inchangée. Ils intègrent, en ce qui concerne S, les baisses de charges sociales 2001-2003.

[104] Inflation = 2%, S = 2,871 % et IPPI = 0,5383. Cette dernière valeur s'écarte toutefois sensiblement de celle retenue par l'administration régionale (2%).

Appréciation du délai proposé par B.S.U.B.

Dans la décision d'attribution, l'avantage de B.S.U.B. en termes de délai par rapport aux autres offres, a été nuancé par l'administration en raison de deux arguments: l'absence de justification de la réduction de 6 mois au cours des négociations et l'engagement restrictif du soumissionnaire en ce qui concerne l'obligation de dépollution du sol.

Le premier argument ne semble pas compatible avec la nature même du marché de type *Boot* où les engagements sont de résultat avec application de sévères pénalités de retard. Par contre, le second argument s'avère plus pertinent puisqu'il concerne d'éventuels travaux supplémentaires extra-contractuels. Dès lors, il aurait également pu s'appliquer au critère prix, ce qui aurait eu pour effet d'influencer défavorablement l'appréciation du prix proposé par B.S.U.B.

Chapitre 4
Les recours

La décision d'attribution du marché du 15 mai 2001 a fait l'objet de plusieurs recours de la part des soumissionnaires évincés.

Sur le plan juridique, ces recours peuvent être classés en deux catégories qui se distinguent, notamment, en fonction de leur finalité :

- les procédures initiées devant le juge civil des référés, qui tendent à obtenir un délai de recours par l'interdiction provisoire de la notification de la décision d'attribution ;
- les recours introduits devant le Conseil d'Etat, qui visent d'abord la suspension de l'exécution (la notification) de la décision par l'invocation de moyens sérieux d'illégalité. Ces mêmes moyens sont susceptibles, par la suite, de justifier l'annulation de la décision d'attribution donnant ainsi la possibilité au soumissionnaire évincé de conserver ses chances lors d'une nouvelle procédure d'attribution.

En l'espèce, les recours en suspension introduits devant le Conseil d'Etat n'ont pas été suivis de recours en annulation[105].

4.1 Les recours devant le juge civil des référés

Trois recours ont été introduits, à l'initiative de chacun des trois soumissionnaires évincés, devant le juge civil des référés.

4.1.1 Le recours introduit par Bouygues

Il est le premier en date (17 avril 2001). Il s'agit d'une citation en référé contradictoire visant la suspension de la décision d'attribution et l'accès au dossier administratif sur la base d'une information évoquant l'existence d'un rapport du conseiller technique de la Région qui constaterait des irrégularités dans les trois autres offres. Toutefois, le recours ayant été retiré dès le lendemain, aucun débat n'a eu lieu à ce sujet.

Ce recours qui semble avoir été introduit «accidentellement» et trop tôt (la procédure était encore en cours, puisque les experts de la Région flamande n'avaient pas formulé leur avis) démontre cependant l'état d'esprit des soumissionnaires qui se tenaient prêts à utiliser la voie juridictionnelle à l'encontre de la décision d'attribution du marché que la presse qualifiait de «marché du siècle».

---

[105] Conformément à l'article 17 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, le recours en suspension est considéré comme l'accessoire du recours en annulation. La demande de suspension doit cependant être introduite par acte distinct. Si aucun recours en annulation n'est introduit dans un délai de 60 jours à partir de la notification de l'acte attaqué, la demande de suspension devient irrecevable ou, si la suspension a déjà été ordonnée, elle est immédiatement levée par le président de la chambre qui l'a prononcée.
En l'espèce, la décision d'attribution a fait l'objet, lors des deux recours en suspension, d'un examen approfondi par le Conseil d'Etat portant sur le caractère sérieux des moyens invoqués par les requérants. Dès lors, l'absence de recours en annulation pourrait être considérée comme un indice de conviction, dans le chef de ces derniers, de la légalité de la décision d'attribution.

4.1.2 Le recours introduit par B.S.U.B.

Il a été couronné de succès alors qu'il ne remet absolument pas en cause la légalité de la décision d'attribution. En effet, c'est par une requête unilatérale, donc sans débat contradictoire, introduite le 26 avril 2001, que B.S.U.B. obtenait, le même jour, une ordonnance du vice-président du Tribunal de première instance de Bruxelles déclarant la demande recevable et fondée dans la mesure où, d'une part, les conditions techniques relatives à la recevabilité d'une requête unilatérale étaient remplies et où, d'autre part, la signification d'une citation à comparaître comportait le risque de déclencher la notification de la décision d'attribution.

Le juge a, dès lors, imposé l'interdiction de notifier le marché («*stand still*») jusqu'à ce qu'une décision en référé soit rendue pour autant que cette procédure en référé soit introduite dans les huit jours qui suivent. Ce faisant, si le juge se montrait soucieux d'éviter le «fait accompli», il n'a nullement examiné l'allégation de la demanderesse qui tentait de faire valoir la multiplication de «rumeurs» selon lesquelles les trois autres soumissionnaires auraient disposé d'une «information» qu'ils auraient utilisée pour faire pencher, en leur faveur, un rapport d'adjudication favorable à B.S.U.B.

B.S.U.B. a fait de cette ordonnance un usage largement répercuté par la presse en la notifiant le 2 mai 2001, le jour prévu pour la prise de la décision d'attribution du marché par le Gouvernement. Deux jours plus tard, B.S.U.B. renonçait à introduire l'action en référé contradictoire indispensable au maintien de l'interdiction de notifier et déclarait à la presse avoir atteint son but, à savoir «*que le Gouvernement puisse réfléchir avant de prendre une décision motivée qui réponde au cahier spécial des charges et aux critères d'attribution*»[106].

4.1.3 Le recours introduit par Hydronor

Ce recours, introduit le 7 mai 2001, est très comparable à celui de B.S.U.B. en ce qu'il s'agit également d'une procédure initiée par requête unilatérale devant le vice-président du Tribunal de première instance de Bruxelles qui s'est limité à examiner la recevabilité de la requête et à constater la nécessité de faire défense au Gouvernement de procéder à la notification de la décision d'attribution. Il n'a donc pas tenu compte de la critique d'illégalité que la demanderesse invoquait en affirmant qu'Aquiris, «*dont l'offre aurait, selon la presse, la préférence de l'administration, propose, selon les informations rendues publiques dans le magazine Incidences*», un procédé (O.V.H.) interdit par le cahier spécial des charges et sans références.

Le 18 mai 2001, la citation à comparaître notifiée en même temps que l'ordonnance d'interdiction obtenue sur requête unilatérale a été déclarée sans objet puisque, entre-temps, le 15 mai 2001, le Gouvernement avait approuvé l'offre d'Aquiris et décidé de ne pas notifier l'attribution du marché avant le 23 mai 2001. De plus, il avait choisi d'informer de cette décision les trois groupements évincés afin de leur donner l'occasion d'introduire un recours en suspension d'extrême urgence devant le Conseil d'Etat.

[106] *Le Soir*, 4 mai 2001.

4.2 Les recours devant le Conseil d'Etat

4.2.1 Recours introduit par Hydronor

Le recours introduit en langue française par Hydronor invoquait la non-conformité de l'offre d'Aquiris à certaines dispositions du cahier spécial des charges[107] et une erreur d'appréciation[108]. Le Conseil d'Etat a écarté l'ensemble de ces moyens ; le caractère marginal[109] du contrôle de légalité du Conseil d'Etat ne s'est manifesté que pour le seul moyen pris de l'absence de références du procédé Athos[110]. Le recours a dès lors été rejeté par un arrêt du 11 juin 2001[111].

4.2.2 Recours introduit par B.S.U.B.

Le recours de B.S.U.B. a été rédigé en langue néerlandaise, ce qui a donné lieu à un examen par une autre chambre du Conseil d'Etat. De nombreux moyens étaient invoqués à l'encontre de la conformité de l'offre d'Aquiris aux normes européennes et au cahier spécial des charges[112] ; ils ont été rejetés par le Conseil d'Etat pour manque de fondement[113].

4.3 Analyse du débat juridique

4.3.1 Portée juridique des recours

L'ensemble des initiatives prises dans le but d'empêcher la notification du marché s'expliquent, d'un point de vue strictement juridique, par le fait qu'en conséquence de la théorie des actes détachables et du partage des compétences entre le juge administratif et le juge judiciaire, l'éventuelle annulation d'une décision d'attribution de marché (acte détachable) est sans incidence sur l'existence du contrat conclu par la notification de ladite décision ; en outre, il n'est plus possible d'obtenir du Conseil d'Etat la suspension de la décision d'attribution dès lors que le contrat est conclu.

---

[107] 1° l'O.V.H. est une incinération, ce qui est interdit par le C.S.C. ; 2° le procédé Athos d'O.V.H. ne dispose pas de références ; 3° l'offre d'Aquiris ne contient pas d'engagement ferme de la part du consortium bancaire.

[108] L'offre d'Aquiris ne présente pas, en ce qui concerne le traitement des sols pollués, un avantage par rapport à l'offre d'Hydronor.

[109] Contrôle minimum qui se limite à l'existence matérielle des faits et à l'erreur manifeste d'appréciation.

[110] «*Considérant que le C.S.C. n'exige pas que les soumissionnaires attestent d'une expérience industrielle menée dans des conditions identiques à celle de la future station d'épuration [...] que l'administration a eu conscience de l'existence d'un certain risque tenant au caractère relativement novateur du procédé d'O.V.H., mais qu'elle en a apprécié l'importance de telle manière qu'elle ne saurait être considérée comme manifestement déraisonnable*».

[111] Arrêt n° 96.293.

[112] 1° Introduction de la société Jan De Nul dans le groupement Aquiris ; 2° absence d'engagements certains et définitifs de la part des banques chez Aquiris; 3° absence de références pour la réutilisation du résidu des boues dans l'infrastructure du génie civil et pour le procédé d'O.V.H.; 4°classement des candidats non opéré de manière objective sur la base d'un examen de l'ensemble des quatre critères d'attribution d'égale importance ; 5° intervention de la clause contractuelle de révision des prix dans le calcul du prix; 6° nuance apportée au délai proposé par B.S.U.B. ; 7° présence d'un seul représentant du concessionnaire au sein de la société dédiée envisagée par Aquiris; 8° relativisation de la possibilité d'utilisation de la réserve foncière de l'offre d'Aquiris.

[113] Arrêt n° 96.667 du 19 juin 2001.

Concernant ce dernier point et jusqu'au 15 juin 2000, la jurisprudence du Conseil d'Etat était divergente[114]. Le 15 juin 2000, l'assemblée générale de la section d'administration du Conseil d'Etat a prononcé un arrêt (Formanova[115]) qui semble avoir mis fin à la controverse. L'assemblée générale du Conseil d'Etat a conclu au rejet de la demande de suspension lorsque celle-ci vise une décision d'attribution déjà notifiée. Cette solution est motivée par l'absence d'une des conditions légales nécessaires pour pouvoir ordonner la suspension d'un acte administratif, à savoir le préjudice grave difficilement réparable. S'agissant de l'attribution d'un marché, le préjudice consiste dans l'impossibilité d'exécuter le marché. Or l'éventuelle suspension de la décision d'attribution n'entraînant pas celle du contrat, elle ne permettrait pas d'éviter le préjudice en question.

4.3.2. Décision gouvernementale de «*stand still*»

La décision gouvernementale de ne pas notifier immédiatement le marché et d'informer les trois groupements évincés de la décision prise, n'est en réalité que l'expression d'une position de principe adoptée dès le début de la procédure en vue d'autoriser la contestation éventuelle de la décision d'attribution dans des conditions excluant toute critique basée sur la politique du « fait accompli », malgré l'urgence incontestable en matière d'épuration des eaux.

En cours de procédure d'attribution du marché de la station Nord, lorsque la Région a été informée de la décision prise par l'assemblée générale du Conseil d'Etat dans l'affaire Formanova[116], l'administration concernée a confirmé qu'elle entendait maintenir sa décision de s'imposer un «*stand still*».

4.3.3 Procédure de suspension d'extrême urgence devant le Conseil d'Etat

La procédure d'extrême urgence est exceptionnelle en ce sens qu'elle ne peut être mise en œuvre qu'en cas de péril à ce point imminent que la procédure ordinaire en suspension ne suffirait pas à prévenir le préjudice redouté, en l'occurrence la perte définitive du marché par la notification de la décision d'attribution. Dans le cas présent, si le péril n'était que théorique (en raison de la décision de «*stand still*»), une décision rapide était très souhaitable en vue de ne plus retarder la notification du marché et, partant, l'épuration des eaux. Quoi qu'il en soit, force est de constater que le débat portant sur la légalité de la décision d'attribution s'est déroulé dans des conditions marquées par l'urgence et ne donnant pas aux requérants l'occasion d'accéder à l'intégralité du dossier administratif, seules les pièces essentielles, à savoir la décision proprement dite et ses quatre annexes (avis du collège d'experts, rapport d'analyse technique, l'analyse des coûts et le rapport du conseiller financier) leur ayant été notifiée le 15 mai 2001,

---

[114] La 6e chambre francophone du Conseil d'Etat s'estimait incompétente pour ordonner la suspension d'une décision de marché déjà notifiée, puisqu'en vertu de la théorie de l'acte détachable, le contrat existe et sa suspension est de la compétence des cours et tribunaux. La 4e chambre néerlandophone, quant à elle, avait une jurisprudence différente développée à partir de l'arrêt Egta/Sofibru du 13 octobre 1992. Celle-ci estimait en effet que la conclusion du contrat ne prive pas le requérant de son intérêt à la suspension de la décision d'attribution puisqu'un arrêt de suspension équivaut à suspendre une des conditions de validité du contrat, à savoir le consentement du pouvoir adjudicateur. Dès lors, la suspension ouvre la possibilité pour l'administration d'invoquer, devant le juge civil, la nullité du contrat, voire la possibilité, pour le requérant, de réclamer l'annulation du contrat lorsque l'illégalité alléguée concerne l'ordre public.

[115] Arrêt n° 87.983 du 15 juin 2000.

[116] Cf. ci-dessus : cet arrêt conclut au rejet de la demande de suspension de la décision d'attribution dès lors que le contrat est déjà passé.

soit huit jours avant la fin du délai du «*stand still*». Les recours ont effectivement été introduits les 18 et 22 mai 2001.

Par ailleurs, s'agissant d'un marché de concession de travaux publics, l'appréciation de la légalité n'a pu être effectuée que de manière limitée. En effet, les dispositions légales et réglementaires qui s'appliquent à un marché de concession de travaux publics établissent principalement des exigences de publicité et permettent au pouvoir adjudicateur de disposer d'une grande souplesse dans l'organisation des négociations et le choix du concessionnaire. Dans ces conditions, l'appréciation de la légalité de la décision d'attribution par le Conseil d'Etat se fait, ainsi que le précise le rapport d'auditorat précédant l'arrêt Hydronor, au regard des seules règles figurant dans le cahier spécial des charges ainsi que du principe d'égalité de traitement entre les soumissionnaires et des principes de bonne administration.

Chapitre 5
Le financement de la station Nord

5.1 Le contexte de 1994 : le choix de la concession

Le financement de la station Nord est à l'origine du choix, en 1994, du marché de concession. Lors de l'approbation du projet d'arrêté du Gouvernement relatif au traitement des eaux urbaines résiduaires, une estimation des besoins et des disponibilités avait révélé que la Région ne pourrait faire face aux dépenses prévues à partir de 1996 et jusqu'en 2000. Ces dépenses comprenaient les travaux de construction de collecteurs, de bassins d'orage et des deux stations d'épuration.

Afin de faire face à cette difficulté, le Gouvernement a, le 23 mars 1994, marqué son accord sur le scénario de financement suivant :

- une augmentation des crédits réservés à la politique de l'eau entre 1996 et 2000 ;
- un accroissement progressif du montant de la taxe sur le déversement des eaux usées[117] jusqu'à environ 15 francs/m^3 ;
- le recours à un financement alternatif pour la station Nord : la concession d'ouvrage.

Le choix de la concession d'ouvrage permettait de ne pas recourir directement à l'emprunt et d'éviter des paiements au cours d'une période considérée comme difficile du point de vue budgétaire (1996-2000), dans la mesure où le premier paiement relatif à la station Nord était envisagé pour 2001.

5.2 La situation à la date de la décision d'attribution du marché (15 mai 2001)

Le scénario de financement de 1994 reposait sur des données et estimations qui ont subi des modifications. En effet, la taxe sur le déversement des eaux usées a été créée par l'ordonnance du 29 mars 1996. Elle s'élève à 14 francs/m^3 d'eau et rapporte environ 850 millions de francs par an. Par ailleurs, le planning d'exécution des travaux n'a pas été respecté. En particulier, le marché relatif à la station Nord, attribué en 2001, ne donnera lieu à paiement qu'à partir de 2006, et non en 2001 comme prévu initialement. D'ici là, la plupart des gros investissements programmés devraient être terminés (bassin d'orage Flagey, collecteur de Forest, du Broebelaar, du Verrewinkelbeek,...). Enfin, le fonds budgétaire « Fonds pour la gestion des eaux usées et pluviales » disposait, au 31 décembre 2001, d'un solde de crédits d'engagement de 1,965 milliards de francs[118]. Ce montant provient de l'accumulation du solde non utilisé du produit de la taxe sur le déversement des eaux usées (environ 850 millions de francs par an).

Ces nouvelles données sont à l'origine de plusieurs modifications apportées au mécanisme de financement des travaux relatifs à la station Nord.

---

[117] A l'époque, cette taxe était en cours de préparation. Elle sera créée en 1996. En 1994, le produit de la taxe était estimé à 450 millions de francs sur base d'une taxation de 9 F/m^3 d'eau.

[118] Ce montant est celui dont disposait la Cour des comptes lors de la préfiguration des résultats d'exécution du budget 2001.

5.3 Les modifications apportées au projet de financement initial

5.3.1 La création d'un organisme d'intérêt public

Objectifs

Partant de l'hypothèse du paiement d'annuités de l'ordre de 2 milliards de francs, le ministre ayant la Politique de l'eau dans ses compétences[119], a estimé que ces décaissements massifs sont susceptibles de heurter les contraintes de gestion de la caisse régionale, et en particulier le respect de la norme du solde net à financer imposée par le Conseil supérieur des Finances. Ainsi, même si des réserves sont disponibles dans le Fonds pour la gestion des eaux usées et pluviales, une dépense aussi importante à partir du budget régional entraînerait une restriction des dépenses des autres départements.

Afin de pallier ces difficultés, un organisme d'intérêt public de catégorie A au sens de la loi du 16 mars 1954, relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, dénommé «Fonds pour le financement de la politique de l'eau», a été créé par une ordonnance du 28 juin 2001. L'objectif est de l'alimenter progressivement, notamment en y transférant les disponibilités du fonds budgétaire, en vue de constituer une épargne.

Ce mécanisme est censé permettre d'opérer, au moment voulu, les décaissements importants à partir d'un organe disposant d'une personnalité juridique distincte de celle de la Région et donc de préserver l'équilibre budgétaire de cette dernière. L'alimentation progressive du fonds personnalisé dès 2001 permettrait donc un lissage des dépenses.

Missions – Dépenses

Eu égard à son objectif strictement budgétaire, la mission du Fonds personnalisé est limitée au financement de dépenses liées à la politique de l'eau et énumérées à l'article 3 de l'ordonnance du 28 juin 2001 (lutte contre les inondations, collecte et épuration des eaux usées et pluviales, ...). Dans le cadre de cette mission, l'ordonnance prévoit que tous les droits et obligations de la Région soient repris et exercés par le Fonds dès l'entrée en vigueur de l'ordonnance[120].

Le caractère limité de sa mission (effectuer les paiements) justifie le fait que l'organisme ne soit pas doté d'une administration distincte; c'est le personnel de la Direction de l'eau de l'A.E.D. du ministère de la Région qui assure la mission.

Au stade actuel (juin 2003), aucune dépense n'a été opérée à partir de l'organisme (cf. infra 6.4.1).

Recettes

Pour réaliser sa mission, l'organisme dispose, conformément à l'ordonnance, de deux types de recettes:

- les «*crédits budgétaires versés par la Région*»; il s'agit en fait des crédits d'ordonnancement non utilisés à l'allocation de base 18.52.25.73.41 du budget général des dépenses et relatifs aux travaux en matière de stations d'épuration, collecteurs et bassins d'orage;

[119] Voir à ce sujet l'exposé du ministre (*Doc*. Cons. Rég. Brux.-Cap., sess. ord. 2000-2001. N° A 175/2, p. 3 et 4.

[120] Soit le 7 décembre 2001.

- les «*dotations annuelles accordées par la Région*» constituées du solde des crédits non consommés du fonds pour la gestion des eaux usées et pluviales; ces dotations représentent le produit de la taxe sur le déversement des eaux usées et de la quote-part flamande dans l'épuration des eaux, déduction faite des frais de perception de la taxe et des subventions.

Quant au produit du placement des disponibilités, il retourne à la Région (article 6 de l'ordonnance précitée).

S'agissant toujours des recettes transférées sous forme de dotations, il faut encore distinguer:

- les recettes de l'année en cours qui, à partir de 2002, transiteront par le fonds budgétaire avant d'être versées au fonds personnalisé;
- les recettes «historiques» accumulées jusqu'à 2002 dans le fonds budgétaire (pour un total de 1,965 milliards de francs au 1er janvier 2002) qui pourront être transférées progressivement à l'organisme.

Ce transfert de disponibilités a débuté en décembre 2001: une dotation de 807.300.000 francs (20.012.444,25 euros) a été allouée au Fonds par un arrêté du 22 novembre 2001. Un montant de 794.300.000 francs (19.690.182,67 euros) a été effectivement ordonnancé.

En 2002, c'est la quasi intégralité du solde disponible sur le fonds budgétaire qui a été versée au fonds personnalisé (soit 60 millions d'euros) après que les crédits nécessaires aient été inscrits au budget régional lors de l'ajustement 2002.

Pour 2003, c'est un montant de 17.443.000 euros qui est prévu au budget initial; ce montant correspond au montant estimé des recettes de l'année en cours.

5.3.2 Le paiement d'une annuité supplémentaire

Objectifs et dispositions réglementaires

L'existence présumée, en 2007, de disponibilités importantes, excédant les besoins, a conduit la Région à rechercher, avec le concours du consultant juridique dont la mission a été prolongée, une solution permettant l'accélération du paiement du prix du marché de la station Nord, avec, en contrepartie, une diminution de la charge pour le futur.

Le but poursuivi par une telle solution est double: réduire le coût total de la concession[121] et s'assurer que le produit de la taxe sur l'eau soit bien affecté aux dépenses de travaux d'épuration de l'eau.

La solution doit respecter non seulement le principe de l'égalité des soumissionnaires, mais également les règles relatives au paiement du prix dans un marché de concession. A cet égard, l'arrêté royal du 26 septembre 1996 prévoit:

- que lorsque la concession est assortie d'un prix, «*ce prix consiste en un montant forfaitaire à liquider annuellement*» (art 38, §1er);
- que «*ce prix n'est dû qu'à partir de la date effective d'achèvement des travaux à charge du concessionnaire*» (art 39).

Ainsi, la modification des modalités de paiement ne peut se faire que via le paiement d'une annuité et ne peut affecter que la partie du prix relative au coût des travaux[122].

---

[121] Par le biais d'une réduction des charges financières relatives au préfinancement des investissements par le concessionnaire.

[122] C'est-à-dire, en l'espèce, la partie fixe relative aux investissements, partie non révisable et dont le cahier spécial des charges prévoyait qu'elle serait payée en 20 annuités égales.

Solution retenue

La solution consiste dans le paiement, en une fois et séparément, du montant relatif au coût du collecteur, à la date d'admission provisoire des installations.

Selon le consultant juridique, cette opération est possible dans la mesure où le collecteur, en tant que tel, ne s'exploite pas ; elle ne vise donc pas un élément constitutif de la partie du prix relative à l'exploitation. Par ailleurs, cette modification limitée aux modalités de paiement du prix de la concession, n'est pas de nature à affecter la décision d'attribution dans la mesure où «*par sa nature même, la modification aurait emporté des conséquences sur les quatre offres proportionnellement identiques quel qu'eût été l'adjudicataire choisi*»[123].

Mise en œuvre

Par décision du 30 novembre 2001, le Gouvernement a marqué son accord sur le principe du paiement d'une annuité supplémentaire en 2006, d'un montant de 62.961.546 euros H.T.V.A. (2.539.862.469 francs)[124], entraînant une réduction minimale de l'annuité de 5.383.634 euros H.T.V.A. (217.175.257 francs)[125]. Ceci permettrait à la Région de réaliser un gain équivalent à un taux de rendement de 5,76%.

L'Inspection des Finances n'a pas formulé d'objection à la solution retenue.

Sur cette base, un avenant au contrat de concession a été signé le 19 décembre 2001. Il prévoit le paiement d'une annuité supplémentaire sous la condition d'une option à lever dans le mois suivant le procès-verbal de fin de construction. Dans le cas de levée de l'option[126], les modifications suivantes sont apportées au contrat de concession :

- une modification du prix : la partie fixe relative au coût des travaux est payée en 21 annuités, la première pour un montant de 62.961.546 euros H.T.V.A. et les 20 autres pour un montant de 26.706.366 euros H.T.V.A. (au lieu de 32.090.000 euros H.T.V.A.)[127] ;
- un transfert à la Région de la propriété des canalisations et des installations relatives au collecteur, à l'admission provisoire des travaux (et non plus à la fin du contrat), mais sans transfert des risques qui demeurent à charge du concessionnaire ;
- une réduction du montant de l'indemnité contractuelle à payer en cas de résiliation anticipée afin de tenir compte du paiement intervenu (annuité complémentaire).

5.3.3 Le plan de financement présenté au Gouvernement[128]

Un plan prévisionnel de financement des investissements dans le cadre de la politique de collecte, d'épuration et de lutte contre les inondations a été annexé à la note au Gouvernement du 29 novembre 2001 relative au paiement anticipé du collecteur. Ce tableau reprend, de 2002 à 2025, les montants destinés à alimenter

[123] Cf. note du consultant juridique (non datée) relative à la possibilité de modifier les modalités de paiement du prix de la concession.

[124] Ce montant correspond à la somme des montants de l'offre d'Aquiris imputables au collecteur.

[125] Le montant précis de la réduction de l'annuité n'était, à ce stade, pas connu.

[126] Si le concédant n'usait pas de cette faculté, il aurait à supporter une indemnité.

[127] Cette réduction correspond au montant minimum de la réduction décidée par le Gouvernement

[128] Pour l'analyse, cf. infra 6.3.

le fonds personnalisé ainsi que les prévisions de dépenses que ce fonds serait appelé à effectuer au cours de ces mêmes années. Les hypothèses retenues sont les suivantes :

- le financement des investissements à politique constante (soit 710 millions de francs de crédits d'ordonnancement par an – valeur 2002[129]) ;
- l'étalement des investissements selon une estimation réalisée par le cabinet du ministre de la Politique de l'eau ; il ressort de celle-ci que les crédits budgétaires prévus en 2002 couvriraient intégralement les investissements prévus ; que pour 2003 et 2004, ces crédits seraient insuffisants, impliquant une utilisation partielle des disponibilités du fonds personnalisé ; qu'à partir de 2005, un excédent de crédit budgétaire permettrait d'alimenter à nouveau ce fonds personnalisé;
- le transfert annuel vers le fonds personnalisé du produit de la taxe sur le déversement des eaux usées et de la quote-part de la Région flamande ;
- le transfert, en 20 ans, vers le fonds personnalisé du solde des avoirs du fonds budgétaire au 31 décembre 2001, estimé à 2,423 milliards de francs[130] ;
- l'annuité est reprise dans sa valeur 2006 (1.857 millions de francs) de manière fixe jusqu'à 2025.

Ce tableau de financement est repris ci-dessous.

[129] Ce montant correspond au montant prévu à l'allocation de base 18.52.25.73.41 (travaux en matière de stations d'épuration, collecteurs et bassins d'orage et études y afférentes) du budget initial 2002.

[130] Ce montant ne correspond pas aux données transmises à la Cour des comptes au moment de la préfiguration des résultats d'exécution du budget 2001 (soit 1,965 milliards de francs en solde de crédits d'engagement)

Tableau 5 – Programme pluriannuel prévisionnel de l'administration (en millions de francs)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	...[131]	2023	...[132]	2025
Crédit budgétaire										
Disponible utilisation[133]	710,00	710,00	710,00	710,00	710,00	710,00		710,00		710,00
Station Sud	257,00	50,00	50,00	50,00	0	0		0		0
Collecteurs et lutte inondations	333,00	905,00	775,00	255,10	30,00	30,00		30,00		30,00
Taxe eau, maillage bleu et divers	120,00	220,00	220,00	220,00	220,00	90,00		90,00		90,00
Total utilisation	710,00	1.175,00	1.045,00	525,10	250,00	120,00		120,00		120,00
Solde à transférer sur l'O.I.P.	0,00	- 465,00	- 335,00	184,90	460,00	590,00		590,00		590,00
Fonds de l'eau- Pararégional A										
Alimentation										
Solde au 1/1/2002	807,30									
Participation Région flamande	120,00	57,29	56,12	39,77	807,97	321,58		321,58		321,58
Recettes de la taxe sur l'eau	850,00	850,00	850,00	850,00	850,00	850,00		850,00		850,00
Transfert crédits b non utilisés	0,00	- 465,00	- 335,00	184,90	460,00	590,00		590,00		590,00
Transfert solde fonds organique		121,15	121,15	121,15	121,15	121,15		0,00		0,00
Total alimentation	1.777,30	563,44	692,27	1.195,82	2.239,12	1.882,73		1.761,58		1.761,58
Utilisation										
Annuité concessionnaire	0,00	0,00	0,00	0,00	1.857,00	1.857,20		1.857,20		1.857,20
Cession du collecteur nord	0,00	0,00	0,00	0,00	3.073,22	0,00		0,00		0,00
Transf. rec. gén. (perception taxe)	60,00	60,00	60,00	60,00	60,00	60,00		60,00		60,00
Participation trav. Région flam.	0,00	125,00	125,00	0,00	0,00	0,00		0,00		0,00
Total utilisation	60,00	185,00	185,00	60,00	4.990,42	1.917,20		1.917,20		1.917,20
Total de l'année	1.717,30	378,44	507,27	1.135,82	- 2.751,10	- 34,47		- 155,62		- 155,62
Solde trésor. fonds	1.717,30	2.095,74	2.603,00	3.738,82	987,71	953,24		280,75		- 30,49

[131] la colonne est identique pour les années 2007 à 2022, sauf pour les soldes.

[132] Les colonnes sont identiques en 2023 et 2024; la différence par rapport aux annuités précédentes provient de ce que le transfert du montant capitalisé dans le fonds de l'eau est terminé en 2022.

[133] Crédits disponibles pour les travaux d'assainissement – montants indicatifs sujets à modification lors des négociations budgétaires.

Ce tableau met en évidence le fait que, à politique constante, les moyens disponibles devraient permettre le paiement des annuités en partie grâce au transfert progressif des avoirs du fonds budgétaire vers le fonds personnalisé (surtout pour le paiement de l'annuité relative au collecteur).

5.3.4 Annonce d'une réforme du secteur de l'eau

Le 18 juillet 2002, le ministre de la Politique de l'eau a présenté, au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, un projet de réforme du secteur de l'eau axé sur le choix d'un acteur unique qui assumerait l'ensemble des services intervenant dans ce secteur (production, distribution, égouttage, collecte et épuration), à la place des quatre acteurs qui se les partagent aujourd'hui (I.B.D.E., Cibe, IBrA, Région, cf. supra 1.4). Cette réforme était notamment motivée par la récupération de la T.V.A. sur les investissements réalisés à l'intervention d'une institution (acteur unique) assujettie à la T.V.A. Sous réserve d'une décision favorable du ministère des Finances, la récupération pouvait avoir un effet rétroactif sur une partie du patrimoine régional (en particulier la station Sud) qui serait cédée à l'acteur unique assujetti. Sur cette base, le Gouvernement a chargé, le 18 juillet 2002, le ministre de la Politique de l'eau de lancer les études nécessaires à la réalisation, avant le 31 décembre 2002, de l'opération de récupération de la T.V.A. sur bâtiments neufs[134].

Finalement, un accord n'a pu être conclu sur les modalités de cette cession. Le Gouvernement a dès lors décidé, le 11 octobre 2002, de renoncer à la récupération de la T.V.A. historique, tout en chargeant le ministre de la Politique de l'eau, d'étudier la possibilité d'une technique générant une économie équivalente. Quant aux autres points de la réforme, ils ont subi un tempérament : le Gouvernement s'est engagé à rationaliser le secteur de l'eau et à diminuer le nombre d'intercommunales. L'examen de l'exécution de cette décision et de ses conséquences sur le financement de la station Nord fera l'objet d'un prochain rapport.

[134] La date butoir du 31 décembre 2002 s'explique par le fait que la récupération doit intervenir au plus tard le 31 décembre de la seconde année qui suit l'année de mise en service du bâtiment (cf. articles 130 et s. de la loi-programme du 2 août 2002 modifiant le code de la taxe sur la valeur ajoutée). Or, en l'espèce, l'essentiel de la récupération porte sur la T.V.A. relative à la station Sud, mise en service en 2000.

Chapitre 6
Analyse des modalités de financement

6.1 L'information du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale

D'un point de vue budgétaire, le marché de concession n'a pas donné lieu au vote de crédits d'engagements spécifiques. Par contre, un cavalier budgétaire a été inséré dans le dispositif du budget général initial de dépenses pour l'année 2000 de manière à assurer à la fois l'information du Conseil et obtenir une autorisation, pour le Gouvernement, d'attribuer le marché. Le marché de concession impliquant par définition un préfinancement de la part du concessionnaire, le cavalier budgétaire peut s'analyser par ailleurs comme une autorisation d'emprunter.

La disposition insérée dans le budget initial 2000 ne comportait aucune indication quant au montant du marché[135]. Lors du premier ajustement du budget 2000, ladite disposition a été complétée par l'indication d'un montant maximum qui correspondait à l'estimation du montant total du marché établi par l'administration sur la base des offres initiales des soumissionnaires[136]. Le budget initial 2001, année de l'attribution du marché, reprend l'autorisation qui figurait au budget initial 2000[137].

Le mécanisme du financement a, quant à lui, fait l'objet de discussions au sein du Conseil régional lors du vote de l'ordonnance du 28 juin 2001 portant création du Fonds pour le financement de la politique de l'eau. Par contre, l'existence de l'organisme public créé et les montants destinés à son alimentation ne sont apparus respectivement qu'à l'ajustement budgétaire 2002 et au budget initial 2003.

Jusque là, le fonds personnalisé était alimenté à partir de l'allocation de base relative aux travaux en matière de stations d'épuration, de collecteurs et bassins d'orage. En particulier, le transfert du solde du fonds budgétaire (60 millions d'euros) vers le fonds personnalisé s'est réalisé à partir des crédits variables prévus à cette allocation de base générale. Quant au budget de l'organisme, il n'est toujours pas annexé au budget initial 2003 de la Région en méconnaissance des dispositions de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

6.2 Le paiement d'une annuité complémentaire : l'avenant du 19 décembre 2001

En raison de l'évolution des moyens disponibles et des besoins estimés depuis 1994, diverses solutions ont été recherchées, avec l'assistance des consultants juridiques et financiers, afin d'utiliser au mieux ces moyens et de réduire le coût total du marché de la station. Ces recherches ont abouti à la décision d'acquérir anticipativement, au terme des travaux, le collecteur de la rive gauche.

L'avenant au contrat de concession du 19 décembre 2001, qui s'analyse en une modification des modalités de paiement du prix de la concession, a été conçu pour alléger la charge financière relative aux investissements sans pour autant constituer une distorsion au principe d'égalité des soumissionnaires.

---

[135] Article 43.

[136] Article 8.

[137] Article 25.

Les parties signataires ont en effet pris le soin d'introduire dans le texte de l'avenant une série de précisions qui accompagnent la faculté de payer une annuité complémentaire et qui ont pour objet de maintenir intactes les obligations initialement contractées par le concessionnaire.

Ainsi, le transfert à la Région de la propriété des canalisations et installations relatives au collecteur n'entraîne pas de transfert des risques qui demeurent à charge du concessionnaire. De même, une pénalité spéciale est prévue pour que le paiement de la première annuité n'ait pas pour effet d'alléger la responsabilité du concessionnaire en cas de non-réalisation des performances d'épuration.

Il n'y a pas non plus de modification frappant l'essence même du contrat de concession de travaux publics : le concessionnaire est toujours tenu de financer et de construire le collecteur et il ne reçoit aucun paiement (avance) avant la mise en exploitation de la station.

La modification des modalités de paiement du prix ne porte donc pas atteinte à l'égalité de traitement des quatre soumissionnaires du marché. Elle n'est pas non plus de nature à affecter les droits d'éventuels autres candidats potentiels puisqu'il est raisonnable de considérer qu'en raison de l'impact relativement limité des modalités de paiement (environ un cinquième des coûts d'investissement), l'objet du marché n'a pas été modifié.

Quant au calcul même du montant à payer à titre d'annuités (tant la première que les suivantes (réduites)), la Région s'est basée sur les simulations d'Aquiris contrôlées par le consultant financier et le cabinet du ministre du Budget. Le gain de rendement d'un taux de 5,76% est considéré comme attrayant tant par ces spécialistes que par l'Inspection des finances.

6.3 Plan de financement

Le tableau de financement présenté au Gouvernement (cf. supra 5.3.3) comporte des approximations. Il conviendrait de le corriger en tenant compte des éléments suivants :

- si le paiement de l'annuité complémentaire relative au collecteur est, en effet, prévu pour 2006 (dans le mois qui suit le procès-verbal de fin de construction)[138], la première des 20 annuités suivantes n'est due qu'un an après l'admission provisoire des installations[139], c'est-à-dire en 2007, et non en 2006 comme stipulé dans le tableau présenté au Gouvernement;
- le transfert, vers le fonds personnalisé, des montants disponibles dans le fonds budgétaire ayant été réalisé en 2001 et, surtout ,en 2002 le tableau de financement a été adapté à cette réalité[140];
- les frais de perception de la taxe sur le déversement des eaux usées (60 millions de francs) n'étant pas, conformément à l'ordonnance du 28 juin 2001, à la charge du fonds personnalisé, ils peuvent être directement déduits du produit de la taxe;
- surtout, il y a lieu de raisonner en termes de montants actualisés. Dans le tableau de financement présenté au Gouvernement, les recettes sont maintenues à un même niveau (celui de 2002) tandis que, du côté des dépenses,

[138] Article 2 de l'avenant du 19 décembre 2001 au contrat.

[139] C.S.C. 1.2.8.

[140] Il s'agit là d'une modification apportée au présent rapport postérieurement à la réponse ministérielle.

l'annuité est reprise dans sa valeur 2006 de manière fixe également. De la sorte, l'érosion monétaire qui va affecter la partie fixe de l'annuité (soit 75,52%[141] de l'annuité de base) n'est pas prise en compte. Or, le montant de l'annuité actualisé sur la base d'une inflation de 2,25%[142], passe de 1,4 milliards de francs en 2007 à 1,06 milliards en 2026. De même, il y a lieu de soumettre le solde de trésorerie de l'O.I.P. à cette même érosion monétaire dans la mesure où selon les termes de l'article 6 de l'ordonnance précitée du 28 juin 2001, le produit du placement de ces disponibilités retourne à la Région (cf. supra 5.3.1).

En outre, par souci de clarté, il s'indique d'établir distinctement un tableau pour les années 2002 à 2005 précédant le paiement des annuités et un tableau pour les années de paiement de la concession, soit de 2006 à 2026 (et non 2025 comme mentionné dans le tableau de l'administration suite à une erreur dans la date du paiement de la première annuité). Par ailleurs, l'annuité peut n'être reprise qu'à concurrence de 84,3%, c'est-à-dire la part incombant à la Région de Bruxelles-Capitale, ce qui fait disparaître, dans la partie alimentation, la quote-part de la Région flamande.

Les tableaux ainsi corrigés sont exposés ci-dessous. Ils tiennent compte des deux hypothèses initiales de l'administration : l'absence d'investissement à partir de 2006 et le financement des investissements à politique constante en francs belges 2002 (cette dernière hypothèse supposant l'indexation des crédits et taxes affectés au financement).

Tableau 6 – Alimentation de l'O.I.P. 2002-2005
(en millions de francs – valeur 2002)

	2002	2003	2004	2005
Crédits budgétaires non utilisés	0	-465[143]	-335	184,9
Taxe eaux usées (moins frais perception taxe)	790	790	790	790
Quote-part de la Région flamande (moins intervention Bxl dans travaux en Flandres)	120	-67,71	-68,88	39,77
Transfert des réserves historiques du fonds budgétaire	3.214,69			
Total alimentation année	910	257,29	386,12	1.014,67
Solde trésorerie O.I.P.	4.124,69	4.291,22	4.582,91	5.496,73

[141] 72,8% + 2,72%, soit la somme de la partie non révisable de l'annuité compte tenu du paiement anticipé du collecteur et des 10% de la partie révisable échappant à l'adaptation en fonction de la formule de révision (0,1 + a + b = 1).

[142] Lors de l'analyse des offres, la valeur attendue de l'inflation était de 2,5%. C'est sur cette base que les taux de variation des salaires et de l'indice des prix à la production industrielle ont été choisis. La tendance actuelle (normes Banque centrale européenne, Bureau du plan et autres) est de considérer un taux d'inflation moins élevé (entre 1,5 et 2%). Un taux intermédiaire de 2,25% a été choisi afin de maintenir une cohérence avec les calculs opérés par l'administration en 2000 et l'actualité des taux attendus.

[143] Les chiffres négatifs correspondent à l'insuffisance des crédits budgétaires par rapport aux dépenses prévues. Ils ont été maintenus en rubrique alimentation de l'organisme d'intérêt public et non en dépenses, afin d'assurer un maximum de cohérence avec le tableau présenté au Gouvernement. Toutefois, conformément à l'ordonnance du 28 juin 2001, ces dépenses devraient être prises en charge directement par l'O.I.P. et non par les crédits variables du fonds budgétaire. Cependant l'imputation de ces dépenses à l'un ou l'autre poste est sans effet dans le calcul du solde de l'O.I.P.

Une alimentation conforme à ce plan de financement nécessitera un ajustement budgétaire à la hausse dans la mesure où le budget initial 2002 limite à 11.765.000 euros (environ 475 millions de francs) le montant autorisé des ordonnancements à partir des crédits variables en programme 5 de la division 18 du budget.

Tableau 7 – Financement - Simulation de la Cour des comptes (en millions de francs, valeur 2002, T.V.A. incluse)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Alimentation O.I.P.											
Crédits budgétaires non utilisés	460	590	590	590	590	590	590	590	590	590	590
Taxe eau	790	790	790	790	790	790	790	790	790	790	790
Total alimentation	1.250	1.380	1.380	1.380	1.380	1.380	1.380	1.380	1.380	1.380	1.380
Utilisation O.I.P.											
Annuité		1.400,78	1.378,76	1.357,24	1.336,21	1.315,66	1.295,59	1.275,97	1.256,81	1.238,09	1.219,80
Collecteur	2.370,12										
Total utilisation	2.370,12	1.400,78	1.378,76	1.357,24	1.336,21	1.315,66	1.295,59	1.275,97	1.256,81	1.238,09	1.219,80
Réserve historique du fonds budgétaire	5.375,78										
Solde année	-1.120,12	-20,78	1,24	22,76	43,79	64,34	84,41	104,03	123,19	141,91	160,20
Solde trésorerie O.I.P.	4.255,66	4.141,23	4.051,35	3.984,96	3.941,06	3.918,68	3.916,86	3.934,70	3.971,30	4.025,83	4.097,44

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Alimentation O.I.P.										
Crédits budgétaires non utilisés	590	590	590	590	590	590	590	590	590	590
Taxe eau	790	790	790	790	790	790	790	790	790	790
Total alimentation	1.380	1.380	1.380	1.380	1.380	1.380	1.380	1.380	1.380	1.380
Utilisation O.I.P.										
Annuité	1.201,93	1.184,48	1.167,43	1.150,78	1.134,51	1.118,62	1.103,11	1.087,96	1.073,16	1.058,72
Collecteur										
Total utilisation	1.201,93	1.184,48	1.167,43	1.150,78	1.134,51	1.118,62	1.103,11	1.087,96	1.073,16	1.058,72
Réserve historique du fonds budgétaire										
Solde année	178,07	195,52	212,57	229,22	245,49	261,38	276,89	292,04	306,84	321,28
Solde trésorerie O.I.P.	4.185,35	4.288,77	4.406,97	4.539,22	4.684,82	4.843,11	5.013,43	5.195,15	5.387,66	5.590,39

Ce tableau met en évidence le fait que l'alimentation prévue du fonds personnalisé excèderait largement les dépenses. Ainsi, en fin de période, un solde de 5,6 milliards de francs se dégagerait.

Un plan d'épargne ne serait donc pas nécessaire pour payer les annuités prévues initialement. En effet, à politique constante et moyennant le respect des prévisions en termes d'investissement, les recettes annuelles suffisent pour payer les annuités. L'épargne ne servirait qu'à financer l'achat du collecteur en 2006 mais, même dans ce cas, elle est trop élevée (5,3 milliards de francs alors que 1,1 milliard devrait suffire).

Partant du point de vue de la stricte balance entre les «entrées» et les «sorties», le fonds personnalisé en tant qu'instrument d'épargne n'aurait d'utilité qu'en 2006 (infra 6.5).

6.4 La création d'un organisme d'intérêt public

6.4.1 Les divergences entre la volonté des gestionnaires et le cadre normatif

Objet des dépenses: la détermination des opérations dont le financement incombe au Fonds

L'ordonnance du 28 juin 2001 portant création du Fonds pour le financement de la politique de l'eau est entrée en vigueur le 7 décembre 2001. Elle prévoit que ce Fonds assume certaines dépenses de la politique de l'eau. Force est cependant de constater que des dépenses de cette nature sont toujours prises en charge par le budget régional. Ce constat pose la question de savoir si le Fonds a l'exclusivité de la mission qui lui est confiée ou s'il convient d'admettre la coexistence de la compétence autonome de la Région et du Fonds. La volonté des gestionnaires est indiscutablement orientée vers la dernière solution, comme le confirme la réponse écrite de l'administration, alors que le texte de l'ordonnance favorise la première interprétation, dès lors qu'il stipule que «*le fonds reprend et exerce tous les droits et obligations de la Région de Bruxelles-Capitale dans le cadre des missions précitées dès l'entrée en vigueur de la présente ordonnance*» (article 3, alinéa 2).

Aucun paiement n'a été réalisé en 2002 à charge du fonds personnalisé. Conformément à la volonté de l'administration et du cabinet du ministre de la Politique de l'eau la mission de l'organisme serait limitée, pour l'essentiel, à la prise en charge du coût afférent au marché de la station Nord (avec premier paiement en 2006) et, à titre accessoire, au paiement de travaux pour lesquels les crédits d'ordonnancement seraient insuffisants, ce qui serait probablement le cas pour les années 2003 et 2004.

Dès lors que les termes de l'ordonnance sont de portée générale pour les types de dépenses énumérées à son article 3, une modification législative allant dans le sens d'une limitation de la mission du Fonds est souhaitable. Ainsi, il sera par exemple possible de limiter celle-ci au financement de dépenses identifiées au cas par cas par arrêté du Gouvernement[144].

S'agissant de la répartition des dépenses relevant de la politique de l'eau entre le fonds budgétaire et le fonds personnalisé, il faut encore tenir compte de la limitation apportée par l'ordonnance du 28 juin 2001. Celle-ci modifie l'article 2, 11°,

[144] Dans ce cas, le transfert devrait porter sur l'intégralité des contrats afin d'éviter que pour un même marché, les paiements soient effectués à partir de deux personnalités juridiques distinctes.

dernier alinéa de l'ordonnance du 12 décembre 1991 créant des fonds budgétaires, de manière à redéfinir les dépenses autorisées à partir du fonds budgétaire. Alors qu'auparavant, le fonds budgétaire pouvait financer la lutte contre les inondations, la collecte et l'épuration des eaux usées et pluviales,…., désormais, les moyens correspondant à ces dépenses, à l'exclusion des frais de perception de la taxe et de subventions, sont alloués au Fonds de financement de la politique de l'eau. En d'autres termes, les disponibilités du fonds budgétaire ne peuvent plus être utilisés directement pour les investissements dans le cadre de la politique de l'eau.

Or, le budget initial 2002 de la Région de Bruxelles-Capitale ne reflétait pas cette situation puisque des crédits variables provenant du fonds budgétaire précité alimentaient les allocations de base 18.52.21.12.11 et 18.52.25.73.41 du programme 5 de la division 18 du budget régional.

Dans ce contexte caractérisé par l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 28 juin 2001 postérieurement à l'élaboration du budget[145], les crédits variables alloués aux allocations de base précitées ont été utilisés à la fois pour alimenter le fonds personnalisé et pour d'autres dépenses relevant de la politique de l'eau. Dans le premier cas, l'utilisation des crédits est conforme aux dispositions de l'ordonnance de 2001, mais pas à la dénomination de l'allocation de base (même s'il s'agit de la destination finale prévue), en ce que celle-ci ne prévoit pas explicitement de dotation au fonds personnalisé. Dans le second cas, la spécialité budgétaire est respectée mais ce en méconnaissance de l'ordonnance de 2001.

Ces difficultés ont été levées par un cavalier budgétaire inséré au dispositif de l'ajustement budgétaire 2002 et au budget initial 2003, lequel autorise le gouvernement à utiliser les crédits variables de l'allocation de base 18.52.25.73.41 précitée pour des dépenses relevant de la politique générale de l'eau.

Etendue de la mission : le financement de certaines opérations

L'arrêté du 15 novembre 2001 fixant les règles comptables et de gestion du Fonds pour le financement de la politique de l'eau distingue trois types de tâches que le ministère devra assumer dans l'exercice des missions du Fonds :

- la gestion financière : paiements des montants dus en vertu des contrats relatifs aux dépenses visées à l'article 3 de l'ordonnance, y compris les conventions conclues avant l'entrée en vigueur de l'arrêté ;
- la gestion comptable de ces dépenses ;
- la gestion des conventions relatives aux dépenses concernées, c'est-à-dire leur élaboration, leur conclusion et leur suivi.

Cet arrêté s'avère incompatible avec l'ordonnance du 28 juin 2001 en ce qu'il attribue au Fonds la totalité des tâches relatives aux dépenses précitées, en ce compris la rédaction des cahiers spéciaux des charges, la passation des marchés et leur exécution, alors que l'ordonnance limite la mission de l'organisme au financement de ces dépenses.

Par ailleurs, si cet arrêté était appliqué, cela signifierait que le marché de la concession de la station Nord soit exclusivement géré par le fonds personnalisé qui deviendrait le co-contractant de la société Aquiris. Cette situation ne correspond pas à la volonté de l'administration qui considère que ce changement de

[145] Même si, vu les dispositions de l'ordonnance concernant son entrée en vigueur, l'élaboration du budget aurait dû en tenir compte.

débiteur pourrait entraîner une demande de renégociation du contrat par le concessionnaire. Elle propose, dans sa réponse du 20 décembre 2002, l'établissement d'un nouvel arrêté.

6.4.2 Utilité du Fonds

Les motifs à l'origine de la création du Fonds

Lors de la présentation au Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale du projet d'ordonnance relative au Fonds pour le financement de la politique de l'eau, le ministre de la Politique de l'eau avait insisté sur «*l'objectif strictement budgétaire de la création du Fonds*».

Il a précisé que, à financement constant de la politique de l'eau, la Région avait la possibilité de faire face à une annuité de l'ordre de 2 milliards de francs, mais que l'équilibre budgétaire de la Région pourrait être perturbé par ces dépenses massives. En effet, la norme du Conseil supérieur des Finances qui consiste à limiter le solde net à financer, se calcule annuellement, sans report. La création du Fonds permettrait cependant d'y transférer des montants qui seront considérés comme des dépenses budgétaires avant même qu'elles ne soient dues au concessionnaire ; par la suite, «*les dépenses qui seront réalisées ne le seront pas à charge du budget régional, mais à charge du budget d'une personnalité juridique distincte. Elles ne rentreront dès lors pas dans le calcul du solde net à financer, ce qui n'est pas le cas dans le mécanisme du Fonds budgétaire actuel*»[146]. Les paiements au profit du concessionnaires se faisant hors budget régional, ils n'auraient donc pas d'incidence sur l'évaluation du respect de la norme imposée par le Conseil supérieur des Finances (C.S.F.).

Analyse de la méthodologie du Conseil supérieur des Finances

- Considérations générales

Une convention du 15 décembre 2000 relative aux objectifs budgétaires pour la période 2001-2005, conclue entre l'Etat fédéral, les communautés et les régions, répartit entre ceux-ci l'effort à réaliser pour respecter les engagements pris dans le Programme de stabilité 2001-2005.

Les déficits maximaux admis pour les entités fédérées y sont fixés conformément à la méthodologie du Conseil supérieur des Finances. Pour la Région de Bruxelles-Capitale, cette norme est de –2,2 milliards de francs en 2002. Le déficit maximum diminue de 200 millions de francs par an pour atteindre 1,6 milliards de francs en 2005.

Le respect de cette norme est évalué par la section «Besoins de financement des pouvoirs publics» du C.S.F., chargée, en vertu de l'article 49, §6, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, de rendre annuellement un avis sur les besoins de financement des pouvoirs publics.

La méthodologie utilisée par le Conseil supérieur des Finances pour évaluer le respect de la convention susmentionnée, est explicitée dans son rapport de juillet 2001[147]. Elle consiste, dans un premier temps, à faire la différence entre les recettes perçues (recettes affectées inclues mais exclusion des emprunts) et les dépenses effectuées (également sur crédits variables mais à l'exclusion des amortissements de la dette). Dans un second temps, ce solde est corrigé en tenant compte des opérations débudgétisées. En effet, l'article 49 de la loi

[146] *Doc*. Cons. Rég. Brux.-Cap., sess. ord. 2000-2001, N° A 175/2, p. 3.

[147] Rapport de juillet 2001, p. 75 à 77.

spéciale précitée prévoit que, dans l'appréciation des besoins de financement des pouvoirs publics, les avis rendus par la Section «prennent en compte non seulement les besoins propres de financement des pouvoirs publics concernés mais aussi ceux des organismes dont le service financier grève le budget de ces pouvoirs publics».

- Impact de la constitution de réserves sur l'évaluation du respect de la norme

Cette question était précisément à l'ordre du jour au moment du vote de l'ordonnance portant création du Fonds de financement de la politique de l'eau. En effet, par la convention du 15 décembre 2000 susmentionnée, l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions ont sollicité un avis de la Section «Besoins de financement des pouvoirs publics» du C.S.F. sur «*la façon selon laquelle l'usage de réserves antérieurement constituées sera imputé sur la norme*»[148].

Cet avis a été rendu à l'occasion du rapport annuel publié en juillet 2001 ; la Section a considéré que «*les montants mis en réserve dans des fonds consolidés avec la communauté ou la région concernée ne sont pas considérés, conformément à la méthodologie SEC 95*[149]*, comme des dépenses*»[150]. La dépense n'est comptabilisée qu'au moment de l'utilisation de la réserve.

En appliquant cette position de principe, le C.S.F. a soustrait un montant de 800 millions de francs, destiné à alimenter le Fonds pour le financement de la politique de l'eau, des dépenses estimées[151] de la Région pour 2001. Dans la mesure où ce montant n'apparaît pas en tant que tel dans le budget de la Région[152], cette position précise ne peut que résulter d'une information transmise par les représentants de la Région. Malgré cela, ni cette position[153], ni du moins l'existence d'une controverse n'ont été portées à la connaissance des parlementaires lors de l'adoption de l'ordonnance par le Conseil régional[154]. Dans sa réponse, le ministre expose que ni l'Inspection des Finances ni le ministre du Budget ne lui ont fait état de l'évolution de la position du Conseil supérieur des Finances et que son cabinet n'en a été avisé qu'à la suite des réunions tenues avec l'auditorat de la Cour.

Depuis lors, par un accord du 21 mars 2002, le pouvoir fédéral, les communautés et les régions ont explicitement demandé à la section «Besoins de financement des pouvoirs publics» du C.S.F. d'utiliser la méthodologie SEC 95 comme référence en matière de normes budgétaires.

Cette méthodologie, appliquée partiellement les années précédentes par la Section (notamment à propos de la constitution de réserves) est donc confirmée et sera, pour l'année budgétaire 2003, intégralement d'application.

Quant à l'année 2002, considérée comme année de transition, le rapport de juillet 2002 du C.S.F. stipule que parmi les éléments du SEC 95 retenus figure «*la*

---

[148] Article 8 de la convention du 15 décembre 2002 susmentionnée.

[149] Système européen des comptes économiques intégrés.

[150] Page 21 du rapport annuel 2001.

[151] Le rapport du Conseil supérieur des finances est date de juillet 2001. Un calcul provisoire du respect de la norme est donc réalisé sur base des données budgétaires de la Région.

[152] Le budget de l'organisme n'est pas annexé au budget régional car l'organisme n'est pas créé lors du premier ajustement et il n'y a pas d'allocation de base spécifique permettant de visualiser une prévision d'ordonnancements futurs.

[153] Il est cependant incontestable, ainsi que le ministre le rappelle dans sa réponse, que la publication du rapport du C.S.F. exposant sa position en la matière (juillet 2001) est postérieure à l'adoption de l'ordonnance créant le Fonds pour le financement de la politique de l'eau (15 juin 2001).

[154] *Doc*. Cons. Rég. Brux.-Cap., sess. ord. 2000-2001, N° A-175/2, p. 5.

consolidation des budgets des communautés et régions avec les budgets des organismes d'intérêt public appartenant à la catégorie A ainsi que des services à gestion séparée consolidés avec l'entité fédérée en question»[155].

L'accord conclu entre l'Etat fédéral et toutes les entités fédérées ainsi que la position du C.S.F. établie en 2001 et confirmée en 2002[156], fait donc perdre au Fonds pour le financement de la politique de l'eau sa raison d'être invoquée lors de sa création sous la forme d'un O.I.P. doté d'une personnalité juridique distincte de la Région, en raison de la consolidation de sa situation budgétaire avec celle de la Région de Bruxelles-Capitale.

La réponse de l'administration fait néanmoins apparaître que la Région serait en mesure de rencontrer les conditions dans lesquelles la constitution et l'utilisation de réserve sont autorisées par le C.S.F., à savoir le paiement d'une dépense d'investissement et l'équilibre budgétaire.

La Cour constate que si la première condition est remplie, le C.S.F. ne prévoit toutefois pas que l'équilibre budgétaire soit atteint au cours de la période 2002-2007, alors que des réserves sont d'ores et déjà constituées.

Le ministre attribue par ailleurs au fonds personnalisé une utilité complémentaire à celle invoquée lors de sa création : contribuer à l'identification des sommes perçues dans le cadre de la taxe sur les eaux usées et permettre ainsi la transparence financière souhaitée ainsi que le versement desdites sommes sur un compte bancaire ouvert au nom du pararégional.

La Cour observe que l'identification des recettes perçues constitue une difficulté totalement indépendante de la création ou non d'un para-régional. Quelle que soit la destination finale des recettes, leur identification est une opération préalable indispensable. En outre, les montants ne sont pas versés sur un compte propre de l'organisme mais sur un compte de transit de la Région. Ils ne sortiront donc de la trésorerie régionale qu'à l'occasion du paiement des annuités, ce qui correspond, par ailleurs, à un principe de saine gestion financière et est confirmé aujourd'hui par la position du Conseil supérieur des Finances.

Par ailleurs, selon le ministre la création du fonds personnalisé permet également d'éviter les difficultés de gestion des fonds budgétaires classiques en raison des restrictions que les ordonnances budgétaires apportent à l'utilisation des avoirs de ces fonds.

Effectivement, les ordonnances budgétaires limitent depuis quelques années les crédits variables en ce qui concerne les capacités d'engagement et d'ordonnancement, par dérogation à l'article 45, §2, des lois sur la comptabilité de l'Etat. Toutefois, cette possibilité de restriction par voie d'ordonnances budgétaires, donc législative, existe également à l'égard des avoirs des fonds personnalisés.

6.5 Les possibilités de financement sans plan d'épargne

La consolidation budgétaire implique la nécessité pour la Région de financer l'annuité afférente à la concession avec les moyens de l'année en cours.

Or, il découle du tableau de financement simulé par la Cour des comptes, notamment de la ligne «solde année» (supra 6.3), que les moyens affectés à la politique de l'eau permettraient de financer, annuellement, l'intégralité de l'annuité, sauf

[155] Conseil supérieur des finances, Section «Besoins de financement des pouvoirs publics», *Rapport annuel 2002*, juillet 2002, p. 98.

[156] Rapport juillet 2002, p.146 à 152.

en ce qui concerne le paiement anticipé du collecteur. Pour rappel, les engagements contractuels établis entre la Région et le concessionnaire nécessitent le paiement d'un montant d'environ 2,37 milliards de francs en 2006 et, à partir de l'année suivante et pendant 20 ans, d'un montant décroissant de 1,4 à 1,06 milliards de francs[157] (valeur 2002).

Il convient cependant d'attirer l'attention sur le fait que ce constat «favorable» repose sur deux hypothèses: d'une part la volonté politique de maintenir l'effort budgétaire inchangé et d'autre part l'absence d'investissements nouveaux de 2005 à 2026.

Malgré ces données chiffrées et sans y faire référence, l'administration, dans sa réponse du 20 décembre 2002, confirme le bien fondé du mécanisme de constitution de réserve au sein du pararégional.

La Cour maintient qu'il serait souhaitable que la Région réévalue le mécanisme de financement extra-budgétaire reposant sur le fonds personnalisé et présente un nouveau plan de financement adapté en conséquence. Quant à la difficulté liée à l'insuffisance des crédits annuels pour financer l'annuité de 2006 relative au collecteur, elle peut être relativisée en regard des éléments suivants:

- elle porte sur un montant de 1,12 milliards de francs;
- depuis 1994, le solde budgétaire de la Région de Bruxelles-Capitale dégage des «boni» par rapport à la norme imposée par le Conseil supérieur des Finances de l'ordre de 1 à 8 milliards de francs;
- si la constitution de réserve n'est pas considérée comme une dépense par le Conseil supérieur des Finances, ce dernier autorise, sous conditions[158], la constitution et l'utilisation de réserves au sein d'une entité fédérée; un avis pourrait être sollicité à cet égard.

[157] Valeurs actualisées conformément aux hypothèses et calculs explicités supra.

[158] La constitution de réserve ne devrait être réalisée que sous la double condition suivante: l'entité concernée devrait être en situation d'équilibre budgétaire et l'épargne devrait concerner des dépenses futures d'investissements ou projets ponctuels. Par ailleurs, étant donné la nécessité de coordonner les politiques budgétaires de toutes les entités fédérées, la Section suggère une limite du dépassement structurel négatif à 1% des moyens attribués par l'Etat fédéral à l'entité concernée sur le produit des impôts partagés et conjoints.

Conclusions

Le marché de concession relatif à la conception, la construction et l'exploitation de la station d'épuration au Nord de Bruxelles constitue le plus gros marché en termes financiers jamais passé par la Région de Bruxelles-Capitale. Il se distingue également par la particularité de son objet consistant à confier la construction et l'exploitation d'un ouvrage conçu et préfinancé par un tiers, le concessionnaire. Sa procédure d'attribution renferme la possibilité de compléter, voire de modifier les offres initiales lors des négociations.

La procédure d'attribution de ce marché a été organisée et gérée en toute régularité par la Direction de l'eau de l'A.E.D. Ainsi, le cahier spécial des charges, particulièrement important dans un marché de concession, a été établi de manière à définir les besoins de l'administration tout en assurant la souplesse nécessaire tant pour mener les négociations que pour établir le choix final de l'administration. Des mesures d'organisation prises par l'administration ont permis de respecter la confidentialité des offres. Les négociations avec les candidats ont été menées dans le respect du principe d'égalité de traitement des soumissionnaires, tout en permettant l'amélioration des offres initiales à la fois par la réduction du prix proposé et par l'augmentation de la qualité des ouvrages et installations.

L'administration s'est entourée de divers consultants, dont la coordination a suscité quelques difficultés au début de la procédure. Il apparaît ainsi que la conception de marchés complexes nécessitant l'assistance d'experts spécialisés dans différentes matières, se doit d'accorder une attention particulière à la coordination des tâches de chacun. En l'espèce, pour ce qui concerne l'argumentaire de la décision d'attribution, les prestations du consultant juridique semblent de qualité. Par contre, le rapport initial des experts techniques n'a pas donné entière satisfaction. Les difficultés surgies ont toutefois pu être résolues notamment à l'intervention des ingénieurs de l'administration. Les gestionnaires estiment pouvoir maintenir leur confiance dans la collaboration future pour les phases de construction et d'exploitation. Quant aux consultants financiers, leurs prestations ont été obtenues en sous-traitance de celles des consultants juridiques.

L'analyse des offres, menée en parallèle avec les résultats des négociations, a été correctement effectuée. Cependant, l'absence de consolidation formelle ou de mise à jour des offres, en particulier de celle du groupement Aquiris adjudicataire du marché, pourrait donner lieu à des difficultés durant l'exécution du marché prévue pour 25 ans.

La décision d'attribution, examinée par la Cour des comptes sur la base de l'ensemble des pièces du dossier, est conforme à la législation sur les marchés publics et à la procédure du contrôle administratif et budgétaire. Elle a par ailleurs fait l'objet d'une motivation adéquate. En particulier, le risque présenté par le procédé de traitement des boues (élément stratégique dans le choix du concessionnaire) a été sérieusement évalué.

Malgré l'urgence en matière d'épuration des eaux, le Gouvernement a décidé de s'imposer un temps d'attente ou «*stand still*» de manière à permettre d'éventuelles contestations judiciaires de sa décision d'attribution. Cette manière d'agir est appréciable. Toutefois, cette attitude n'a autorisé que la mise en œuvre d'une procédure de suspension d'extrême urgence devant le Conseil d'Etat. Celle-ci n'a pas permis aux requérants de prendre connaissance de la totalité du dossier administratif, particulièrement fourni en l'espèce.

Du point de vue budgétaire, le marché se caractérise, dans l'état actuel des choses, par une transparence relative. En fait, l'autorisation du Conseil régional de passer ce marché a été obtenue par l'insertion d'un article (cavalier budgétaire) dans le dispositif du budget général des dépenses. Ni la charge correspondant aux futures annuités ni le budget du fonds pour le financement de la politique de l'eau n'apparaissent au budget 2003 de la Région.

Quant au mécanisme mis en place pour financer le marché, il repose en partie sur la création d'un organisme d'intérêt public censé constituer des réserves pour couvrir les dépenses futures correspondant aux annuités de la concession attribuée, sans devoir rencontrer les contraintes du budget régional découlant du respect des normes imposées par le Conseil supérieur des finances. Néanmoins ce dernier ne prend désormais en compte les dépenses qu'au moment du paiement des tiers, fussent-elles financées par des réserves. En conséquence, l'organisme perd la raison d'être invoquée lors de sa création. A cet égard, la Cour constate que la création de l'organisme s'est précisément opérée dans un contexte de discussions sur la question de l'impact de la constitution de réserves sur l'évaluation du respect de la norme, sans que le Conseil régional n'ait été informé formellement de ce débat. Par ailleurs et surtout, il s'avère qu'un plan d'épargne (constitution de réserves, déjà réalisée à concurrence de 3.214 millions de francs) n'est pas nécessaire pour le paiement de l'annuité. A condition de respecter les hypothèses ayant servi de base au plan de financement présenté au Gouvernement, les moyens annuels apparaissent suffisants pour le paiement de l'annuité.

Enfin, la modification apportée au contrat de concession par l'acquisition anticipée du collecteur conduit à une réduction du coût total de l'annuité. Elle ne porte pas atteinte à l'égalité de traitement des soumissionnaires et n'affecte pas davantage les droits d'éventuels autres candidats potentiels.

Annexe
La réponse du ministre

Bruxelles, le 29 avril 2003

RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE
CABINET DU MINISTRE
D. GOSUIN

Cour des comptes
Monsieur William DUMAZY
Premier Président
rue de la Régence, 2
1000 BRUXELLES

N. réf. : JUR/0797.2003/ES-pm
V. corresp.: [...]

Monsieur le Premier Président,

Concerne: projet de rapport de la Cour relatif à l'attribution et au financement du marché de concession de la station d'épuration Nord

Je me permets respectueusement de vous communiquer mes observations sur deux catégories de remarques émises par la Cour.

1. Consolidation des offres et du contrat

La Cour déplore, dans le projet de rapport, l'absence de version harmonisée de l'offre d'AQUIRIS malgré les changements opérés lors des négociations (p. 9 du projet de rapport), ce qui pourrait être préjudiciable si des difficultés apparaissent en cours de chantier ou d'exploitation (p. 52, n° 3.6.1. et p. 85, avant-dernier paragraphe du projet de rapport).

L'absence de consolidation des offres s'explique: la Région, de manière légitime, n'a pas voulu, en réécrivant de manière harmonisée les offres ou en demandant aux soumissionnaires d'effectuer ce travail, être accusée d'avoir tronqué ces offres ou d'avoir fourni l'occasion aux concurrents de régulariser ou de requalifier des points de leur offre.

L'absence de contrat, intégrant en un seul document le cahier spécial des charges et l'offre d'AQUIRIS avec ses modifications, s'explique, d'une part, par le fait que la notification de la décision d'attribution a noué le contrat et, d'autre part, par le souci de ne pas donner à AQUIRIS l'occasion de renégocier ses engagements.

2. Information du Conseil régional

Selon la Cour, le financement du marché de la station Nord serait caractérisé par un manque d'information et de transparence à l'égard du Conseil régional (p. 72 et p.86, par. 2 du projet de rapport).

Lors de la création du Fonds de l'eau, le Conseil régional n'a pas été informé de la position du Conseil supérieur des Finances et des contacts qui ont eu lieu entre la Région et lui (p. 82, par. 3).

Je ne suis d'accord ni avec le reproche de défaut de transparence ni avec celui m'imputant un défaut d'information du Conseil régional sur l'évolution de la position du Conseil supérieur des Finances quant à l'incorporation dans le solde net à financer des dépenses d'un organisme d'intérêt public de catégorie A, en l'occurrence le Fonds pour le financement de la politique de l'eau.

Quant au défaut de transparence, il est démenti par les documents parlementaires eux-mêmes: bien avant la présentation du projet d'ordonnance créant le Fonds pour le financement de la politique de l'eau, soit dès le mois de décembre 2000, les parlementaires en ont été avisés et l'objectif poursuivi leur a été expliqué (projet d'ordonnance contenant le budget général des dépenses de la Région de Bruxelles-Capitale pour l'année budgétaire 2001, Avis des Commissions permanentes, Doc. Cons. Rég. Brux.-,Cap., 7 décembre 2000, A-143/4, p. 325).

L'absence d'évocation de la controverse sur la norme CSF au Parlement lors des discussions sur l'ordonnance relative au Fonds pour le financement de la politique de l'eau s'explique, quant à elle, très simplement: cette ordonnance a été envoyée au Conseil régional en mars 2001, votée en Commission en mai 2001 et sanctionnée par le Gouvernement en juin 2001 soit avant que le Conseil supérieur des Finances n'arrête et ne publie sa décision sur les dépenses entrant dans la norme, en juillet 2001. J'ajoute qu'aucune discussion n'a eu lieu entre moi-même ou un quelconque de mes représentants et le Conseil supérieur des Finances. Ni l'Inspection des Finances ni le Ministre du Budget n'ont fait état de la nouvelle position du Conseil supérieur des Finances. Mon cabinet n'en a, en vérité, été avisé qu'à la suite de réunions avec des membres de la Cour des comptes.

Enfin, lors des discussions sur le budget 2003, le Ministre des Finances a abordé d'initiative l'une des conséquences du nouveau mode de calcul du solde net à financer sur les versements faits au Fonds pour le financement de la politique de l'eau (projet d'ordonnance contenant le budget général des dépenses de la Région de Bruxelles-Capitale pour l'année budgétaire 2003, Rapport, Doc. Cons. Rég. Brux.-Cap., sess. 2002-2003, 22 décembre 2002, A-370/3, pp. 37-38). Un récapitulatif des versements opérés au Fonds pour le financement de la politique de l'eau a été communiqué aux parlementaires en même temps qu'une explication des montants des recettes et soldes sur le fonds budgétaire (Doc. A-370/4, 9 décembre 2002, pp. 356-357, annexe 3 et 4).

3. Utilité du Fonds pour le financement de la politique de l'eau

La création du para-régional A pour le financement de la politique de l'eau a permis l'identification précise des sommes perçues dans le cadre de la taxe sur les eaux usées et le versement de ces sommes sur un compte bancaire ouvert au nom du para A. Tant certains parlementaires (voyez les déclarations de Monsieur ADRIAENS, Doc. A-370/4 précité, p. 348), que les services comptables du Ministère (voyez aussi l'avis de l'Inspection des Finances 190.125 du 10 novembre 2000, p. 2), ont fait état de la difficulté de gérer les fonds budgétaires classiques. le fait d'avoir isolé les montants à réserver pour le financement de la politique de l'eau concourt à la transparence financière recherchée.

[…]

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Premier Président, l'assurance de ma très haute considération.

Didier GOSUIN,
Ministre

Annexes: Doc. A-143-4, 07.12.2000
Doc. A-370/3, 12.12.2002
Doc. A-370/4, 09.12.2003
Avis Inspection des Finances

dépôt légal D/2003/1128/9
imprimeur N.V. PEETERS S.A.

adresse Cour des comptes
Rue de la Régence, 2
B-1000 Bruxelles

tél 02-551 81 11
fax 02-551 86 22
site Internet http://www.courdescomptes.be