
PARLEMENT WALLON

SESSION 2010-2011

13 DÉCEMBRE 2010

22^e CAHIER D'OBSERVATIONS
ADRESSÉ
PAR LA COUR DES COMPTES
AU PARLEMENT WALLON

Fascicule I^{er}

TABLE DES MATIÈRES

1.	Comptes	4
1.1.	Reddition des comptes généraux	4
1.2.	Reddition des comptes des organismes d'intérêt public	4
1.3.	Agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées – Contrôle des comptes 2006 à 2008	6
1.4	Centre wallon de recherches agronomiques – Contrôle des comptes 2005 et 2006	12
1.5	Fonds piscicole de Wallonie – Contrôle des comptes 2008	14
1.6	Institut du patrimoine wallon – Contrôle des comptes 2006 et 2007	16
1.7	Institut scientifique de service public – Contrôle des comptes 2007 et 2008	19
1.8	Institut de formation en alternance et des indépendants et petites et moyennes entreprises – Contrôle des comptes 2007 et 2008	21
1.9	Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique – Contrôle des comptes 2007 et 2008	24
1.10	Office wallon des déchets – Contrôle des comptes 2007	26
1.11	Port autonome de Liège – Contrôle des comptes 2007 et 2008	27
2.	Contrôles et audits	31
2.1	Contrôle des dépenses des cabinets ministériels et de leurs services d'appui	31
2.2	Les polices d'assurances contractées par le Service public de Wallonie	58
2.3	Les marchés publics de nettoyage, d'entretien et de sécurité du Service public de Wallonie	78
2.4	Contrôle de légalité et de régularité de certaines allocations budgétaires du programme 01 – <i>Nature, forêts, chasse, pêche</i> de la division organique 13 – <i>Ressources naturelles et environnement</i> du budget de la Région wallonne pour l'année 2008	101
2.5	Contrôle de légalité et de régularité de certaines allocations budgétaires du programme 02 – <i>Aménagement du territoire et urbanisme</i> de la division organique 16 – <i>Aménagement du territoire, logement, patrimoine et énergie</i> du budget de la Région wallonne pour l'année 2009	114
2.6	La situation administrative et pécuniaire des membres du personnel non enseignant des provinces wallonnes	127

1. Comptes

1.1 Reddition des comptes généraux

Le dernier compte général transmis à la Cour par la Région wallonne, le 15 juillet 2010, se rapporte à l'exercice 2005. Le processus de production des comptes généraux, interrompu durant plusieurs années, a donc été rétabli.

Le compte général doit être transmis à la Cour des comptes avant le 30 juin de l'année qui suit celle à laquelle il se rapporte ⁽¹⁾. Or le gouvernement wallon n'a jamais respecté ces délais, provoquant ainsi un important retard dans l'arrêt des comptes généraux.

Toutefois, le processus de résorption des retards enclenché il y a quelques années avait bien été poursuivi jusqu'au début de 2006 ⁽²⁾. Ensuite la production des comptes généraux a été interrompue pendant plusieurs années. Le processus de résorption a cependant repris, comme en témoigne la transmission, en juillet 2010, du compte général 2005.

1.2 Reddition des comptes des organismes d'intérêt public

Les comptes des organismes de catégorie A, établis sous l'autorité du ministre dont ils relèvent, doivent être soumis au contrôle de la Cour des comptes au plus tard le 31 mai de l'année qui suit celle de leur gestion ⁽³⁾.

Les comptes des organismes de catégorie B sont approuvés par le ministre de tutelle, puis transmis au ministre des Finances, qui doit les faire parvenir à la Cour des comptes en vue de leur contrôle avant la même échéance du 31 mai ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Articles 80 et 92 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État ; article 50, § 1^{er}, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions.

⁽²⁾ Le compte général de l'exercice 2004 a été adressé à la Cour le 30 mai 2006 et déclaré contrôlé par celle-ci le 14 novembre 2006.

⁽³⁾ Article 6, § 3, de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

⁽⁴⁾ Article 6, § 4, de la loi précitée du 16 mars 1954.

Un relevé des comptes qui n'étaient pas parvenus à la Cour à la date du 31 octobre 2010 figure ci-après ⁽⁵⁾.

<i>Organismes de catégorie A et assimilés</i>	
Institut scientifique de service public	Comptes 2006 à 2009
Centre régional d'aide aux communes	Comptes 2009
Institut du patrimoine wallon	Comptes 2008 et 2009
Centre hospitalier psychiatrique Le Chêne aux haies	Comptes 2008 et 2009
Centre hospitalier psychiatrique Les Marronniers	Comptes 2008 et 2009
Agence wallonne pour la promotion d'une agriculture de qualité	Comptes 2008 et 2009
Fonds wallon d'avances pour la réparation des dommages provoqués par les prises et pompage d'eau souterraine ⁽⁶⁾	Comptes 2007 et 2008
Centre wallon de recherches agronomiques	Comptes 2004 à 2009
Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique	Comptes 2009

<i>Organismes de catégorie B et assimilés</i>	
Port autonome de Liège	Comptes 2008 et 2009
Port autonome de Charleroi	Comptes 2008 et 2009
Port autonome du Centre et de l'Ouest	Comptes 2008 et 2009
Agences wallonne pour l'intégration des personnes handicapées	Comptes 2009
Agence wallonne de la formation professionnelle et de l'emploi	Comptes 2009
Société wallonne de financement complémentaire des infrastructures	Comptes 2008 et 2009
Commission wallonne pour l'énergie	Comptes 2008 et 2009

⁽⁵⁾ La plupart de ces comptes sont déjà établis et certains ont déjà été contrôlés par la Cour sur la base des comptes établis par l'organisme.

⁽⁶⁾ Organisme supprimé en 2009.

1.3 Agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées – Contrôle des comptes 2006 à 2008 ⁽⁷⁾

À l'occasion du contrôle des comptes 2006 à 2008 de l'Agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées, la Cour a réalisé un suivi des constats et recommandations formulés lors du contrôle précédent. Les principaux aspects réexaminés concernent la tenue de l'inventaire physique et sa réconciliation avec l'inventaire comptable, la comptabilisation des créances à l'égard de divers débiteurs, ainsi que l'évolution des procédures en matière de frais de transport, de séjour et de représentation. La Cour a également procédé à une revue analytique des comptes et tracé l'évolution des résultats budgétaire et économique de 1995 à 2009, de façon à faire le point sur la question de la permanence des règles d'imputation des charges et des produits.

L'Agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées (AWIPH) est un organisme public de la Région wallonne, assimilé par son décret organique ⁽⁸⁾ à un organisme de catégorie B soumis à la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

Dans le courant du mois de juin 2010, la Cour a procédé au contrôle des comptes 2006 à 2008 de l'AWIPH et analysé l'évolution de certaines problématiques, sur la base des procédures actuelles. Le projet de rapport a été transmis le 17 août 2010 au vice-président et ministre du Budget, des Finances, de l'Emploi, de la Formation et des Sports, et à la ministre de la Santé, de l'Action sociale et de l'Égalité des chances du gouvernement wallon, ainsi qu'à l'administratrice générale de l'AWIPH.

Par lettre du 16 septembre 2010, l'administratrice générale de l'Agence a fait état des initiatives prises pour donner suite aux recommandations de la Cour.

1. Inventaires physique et comptable des biens meubles

Lors du contrôle financier précédent, la Cour avait relevé l'absence de repérage physique complet de l'immobilisé corporel, ainsi que l'impossibilité de mise en concordance totale des inventaires comptable et physique.

Matériel informatique

La Cour avait recommandé d'instaurer une périodicité dans la revue du matériel informatique et d'analyser systématiquement les écarts entre les inventaires. Elle avait par ailleurs suggéré de stocker le matériel non encore utilisé dans un local sécurisé.

La Cour a constaté que les locaux de stockage du matériel informatique sont aujourd'hui accessibles uniquement à quelques personnes du service informatique.

Par ailleurs, la Cour a relevé que le scannage du matériel informatique était désormais réalisé deux fois par an. Cependant, une défaillance de l'unique lecteur de codes-barres dont dispose l'Agence a provoqué une perte partielle des données enregistrées.

En outre, par manque de personnel au service informatique, l'analyse des écarts entre les inventaires comptable et physique n'est pas systématique. Ainsi, elle n'a pas été réalisée lors de la clôture des comptes 2009.

Afin d'assurer une exacte concordance entre les deux inventaires, la Cour a recommandé à l'Agence de réaliser systématiquement cette analyse dans le cadre de la clôture annuelle des comptes.

⁽⁷⁾ Dr 3.486.490.

⁽⁸⁾ Décret du 6 avril 1995 relatif à l'intégration des personnes handicapées.

Dans sa réponse, l'administratrice générale a annoncé le remplacement du lecteur de codes-barres en 2011 et signalé que dorénavant, les services comptable et informatique veilleront également à la consistance de la réconciliation entre les inventaires physique et comptable.

Autres biens meubles

En ce qui concerne les autres immobilisés corporels, la localisation physique des biens a été réalisée pour les achats effectués depuis le 1^{er} janvier 2005. La réconciliation entre les inventaires comptable et physique a également été opérée pour toutes les acquisitions intervenues durant la période 2005-2010.

La Cour a recommandé au service de poursuivre son travail de repérage physique des biens meubles afin de localiser chaque bien repris à l'inventaire comptable.

Dans sa réponse, l'administratrice générale a annoncé le lancement d'une procédure de marché public afin de désigner un prestataire de services qui se chargera de la remise à niveau de l'inventaire physique des biens acquis depuis dix ans et de sa réconciliation avec l'inventaire comptable.

2. Créances sur les personnes handicapées

Dans l'attente de l'indemnisation due par le tiers responsable, l'Agence accorde une avance à la personne handicapée, à condition que celle-ci s'engage à réclamer en justice la réparation du préjudice à l'origine de sa demande d'intervention auprès de l'Agence et qu'elle ne renonce pas à la procédure ou au fond du droit ⁽⁹⁾.

Le suivi de ces créances, et notamment l'examen de leur caractère récupérable, sont assurés par le service juridique de l'Agence depuis septembre 2005. Auparavant, les dossiers étaient gérés par les bureaux régionaux.

Constatant le caractère incomplet de bon nombre de dossiers, le service juridique a été amené à réclamer aux bénéficiaires les informations ou documents manquants. En décembre 2005, instruction a été donnée aux bureaux régionaux de mettre en place la procédure à suivre lorsque la demande d'aide matérielle résulte d'un accident.

Faute de procédure standardisée pour le traitement de ce type de demande avant 2005, la Cour avait, lors de son contrôle précédent, émis des doutes quant à l'exhaustivité des créances relatives aux avances en aide matérielle comptabilisées à l'actif du bilan. Elle avait recommandé au service juridique de poursuivre son travail de recensement et d'analyse des dossiers d'avances en aide matérielle.

Lors du contrôle des comptes 2006 à 2008, la Cour a constaté que sa recommandation avait été suivie. Le travail de recensement et d'analyse des anciens dossiers est clôturé. Pour les nouveaux dossiers, le service juridique intervient, comme le prévoit la procédure, avant la liquidation de l'avance au bénéficiaire. Par ailleurs, ce service assure le suivi des créances.

3. Créances sur les services du secteur accueil et hébergement

Dès le contrôle des comptes des années 1999 et 2000, la Cour avait détecté l'absence d'exhaustivité dans l'enregistrement des créances sur les services résidentiels et d'accueil de jour (SRAJ), laquelle résultait d'une défaillance du contrôle interne. La Cour avait recommandé de remédier à ce problème.

⁽⁹⁾ Cf. l'article 7 de l'arrêté du gouvernement wallon du 14 mai 2009 fixant les conditions et les modalités d'intervention d'aide matérielle à l'intégration des personnes handicapées. Cet arrêté a abrogé l'arrêté du 4 février 2004.

Le contrôle des comptes 2004 et 2005 avait de nouveau révélé l'absence de comptabilisation de plusieurs créances dans les comptes de l'Agence (47 créances pour un montant total de 1.502.535,02 euros). La Cour avait alors rappelé la nécessité de réactiver une procédure de réconciliation périodique entre les montants effectivement enregistrés en comptabilité et la base de données répertoriant les données issues des contrôles opérés par le service de l'inspection comptable. En effet, si une telle procédure avait été mise en place en 2001, elle avait ensuite été abandonnée.

Afin de s'assurer que ses recommandations avaient été suivies d'effets, la Cour a réalisé un nouvel examen approfondi de la comptabilisation de ces créances dans le cadre du contrôle des comptes 2006 à 2008. Elle a ainsi détecté l'absence de comptabilisation de 33 créances dans les comptes de l'Agence, pour un montant total de 738.617,98 euros.

Au terme de l'exercice 2007, l'actif du bilan de l'agence est sous-estimé à concurrence de 729.059,36 euros et, au terme de l'exercice 2008, à hauteur de 738.617,98 euros.

Ces carences résultent une nouvelle fois de la procédure de récupération des créances sur les SRAJ : la procédure actuelle n'offre pas les garanties suffisantes d'une transmission fiable de l'information. Du reste, même si cet élément sort du champ du présent contrôle, la Cour a également constaté qu'en 2009, quatre créances n'ont pas été enregistrées par le service comptable, pour un montant total de 118.476,67 euros.

La Cour a recommandé que, dans l'immédiat, la division de l'accueil et de l'hébergement procède à la notification des créances aux tiers concernés, afin de permettre l'enregistrement de ces créances en comptabilité et leur récupération effective.

Elle a ensuite réitéré la nécessité de mettre en place une procédure de réconciliation périodique entre les montants effectivement comptabilisés et la base de données de l'inspection comptable, qui répertorie l'ensemble des résultats des contrôles de l'utilisation des subventions par les services résidentiels et d'accueil de jour. À cette fin, la Cour a suggéré la création d'un fichier en accès partagé par le service de l'inspection comptable, la division de l'accueil et de l'hébergement ainsi que le service comptable.

Dans sa réponse, l'administratrice générale a annoncé que les créances relatives aux années 2006 à 2009, identifiées par la Cour, ont été comptabilisées dans les comptes 2010. Par ailleurs, depuis le 1^{er} septembre 2010, un fichier commun aux trois services concernés a été mis en ligne afin de suivre la comptabilisation des créances.

4. Créances sur le Fonds social européen

L'AWIPH bénéficie de subsides de l'Union européenne (UE) pour différentes actions. Lors des derniers contrôles des comptes, une analyse des dossiers gérés par le service des relations internationales de l'Agence avait mis en évidence un retard dans la comptabilisation de certaines créances sur le Fonds social européen (FSE). Puisque la déclaration de solde doit être considérée comme le document constatant réellement l'existence d'une créance de l'AWIPH sur le FSE, la Cour a recommandé, d'une part, d'enregistrer la créance en comptabilité économique dès l'envoi de cette déclaration, afin d'améliorer le suivi des sommes à recevoir, et, d'autre part, de réconcilier périodiquement les informations du service des relations internationales chargé de la gestion des projets financés par l'UE et les enregistrements comptables, afin de garantir l'exhaustivité des créances comptabilisées.

Dans ce contexte, la Cour a constaté un retard de comptabilisation de deux créances à la charge du FOREM ⁽¹⁰⁾. Au 31 décembre 2008, le bénéfice et l'actif du bilan sont ainsi sous-estimés à concurrence de 170.521,75 euros.

⁽¹⁰⁾ En ce qui concerne les actions menées par les carrefours Emploi-Formation dans le cadre des objectifs 1 et 3, l'AWIPH transmet ses déclarations de créances au FOREM, car les dépenses réalisées par l'Agence sont reprises dans le dossier de solde introduit au FSE par cet organisme, qui rétrocède ensuite les subventions à l'Agence.

Cette analyse a également fait apparaître que le tableau de suivi des remboursements des créances européennes élaboré par la direction de la coordination générale, qui est chargée de la gestion des projets financés par l'UE, n'était pas en concordance avec les données comptables.

La Cour a donc réitéré ses recommandations à l'Agence et souligné l'intérêt d'un tableau de suivi des remboursements des créances européennes tenu à jour, car cet outil facilite les prévisions budgétaires en matière de recettes européennes.

Dans sa réponse, l'administratrice générale a annoncé son intention de mettre au point un tableau de suivi des remboursements des créances européennes ou internationales, partagé par le service des relations internationales et le service comptable, afin de permettre de valider, à tout moment, l'encours des créances ouvertes en comptabilité générale.

5. Frais de transport, de représentation et de séjour

Lors de son contrôle précédent, la Cour avait constaté une augmentation de 216 % des frais de transport et de séjour à l'étranger, entre 2003 et 2004.

La procédure prévue pour le remboursement des dépenses exposées dans le cadre des missions cofinancées par la division des relations internationales (DRI) du ministère de la Région wallonne n'avait pas été respectée. Afin de détecter d'éventuelles doubles prises en charge de frais encourus, la Cour avait recoupé les informations comptables émanant de l'AWIPH et de la DRI, sur la base des déclarations et des pièces introduites par l'ensemble des agents concernés pour la période précitée. Cet examen avait révélé plusieurs cas de double prise en charge d'indemnités journalières réduites.

En réponse à ces constats, la direction générale avait signalé que la procédure concernant les frais de missions à l'étranger serait redéfinie et que son application serait suivie avec une attention accrue. Elle avait également précisé qu'une procédure écrite était en voie d'approbation pour le remboursement des frais de représentation.

Lors du contrôle des comptes 2006 à 2008, la Cour a constaté que, après un accroissement de près de 28 % des frais de transport, de représentation et de séjour en 2006, ces frais avaient diminué de manière sensible au cours des années 2007 et 2008 (- 23,2 %). En particulier, les frais de séjour à l'étranger et de représentation ont été réduits respectivement de - 83,5 % et - 97,7 %. Comme l'avait annoncé la direction générale de l'Agence, de nouvelles procédures ont été mises en place pour ce qui concerne les missions à l'étranger.

Quant aux missions cofinancées par la DRI, il n'existe plus de risque de double prise en charge car l'Agence perçoit la subvention, qu'elle justifie par le biais d'une déclaration de créance établie sur la base de dépenses réelles.

6. Comptabilisation des subventions forfaitaires journalières et des récupérations de parts contributives

Les services résidentiels, d'accueil de jour et de placement familial bénéficient d'une subvention forfaitaire, accordée par journée de présence des bénéficiaires. La personne handicapée contribue également à sa prise en charge : une part contributive journalière lui est réclamée par le service, qui la rétrocède ensuite à l'Agence.

La revue analytique des comptes de charges et de produits a permis de constater une diminution importante des forfaits journaliers et des parts contributives comptabilisés en 2006. Cette diminution résulte d'un report de comptabilisation, sur l'exercice 2007, de produits et charges afférents à l'exercice 2006.

En effet, traditionnellement, l'Agence comptabilise, au cours d'une année N, le montant des subventions forfaitaires journalières et des parts contributives des services résidentiels et d'accueil de jour des troisième et quatrième trimestres de l'année N - 1 et des deux premiers trimestres de l'année N.

Au cours de l'année 2007, les parts contributives relatives au deuxième trimestre 2006 de la plupart des services n'ont été comptabilisées qu'entre avril et juillet 2007,

pour un montant de 5,5 millions d'euros. La comptabilisation des subventions journalières relatives au deuxième trimestre 2006 a été également reportée en 2007, à concurrence de 3,9 millions d'euros. L'impact net de ce double report sur les résultats tant comptable que budgétaire est de 1,6 million d'euros. Le report d'imputation trouve son origine dans le retard de traitement des dossiers relatifs aux parts contributives et aux subventions journalières.

Ce retard ne s'est pas entièrement résorbé en 2007 : en effet, un montant de 2,3 millions d'euros de parts contributives, ainsi qu'un montant de 1,5 million d'euros, relatif au deuxième trimestre 2007, ont été reportés en 2008. La situation s'est toutefois améliorée en 2008, puisque les reports sur l'année 2009 sont nettement plus réduits.

Le manque de constance des règles d'imputation des recettes et des dépenses empêche de comparer les comptes des différentes années, lesquels ne reflètent pas, en outre, la situation financière et patrimoniale exacte de l'organisme durant les années concernées.

Afin d'éviter ce problème, la Cour a recommandé à l'Agence de mettre en œuvre les moyens adéquats et suffisants afin d'assurer le traitement administratif des dossiers relatifs aux forfaits journaliers et aux parts contributives.

7. Situation financière de l'Agence et défaut de constance dans les règles d'imputation

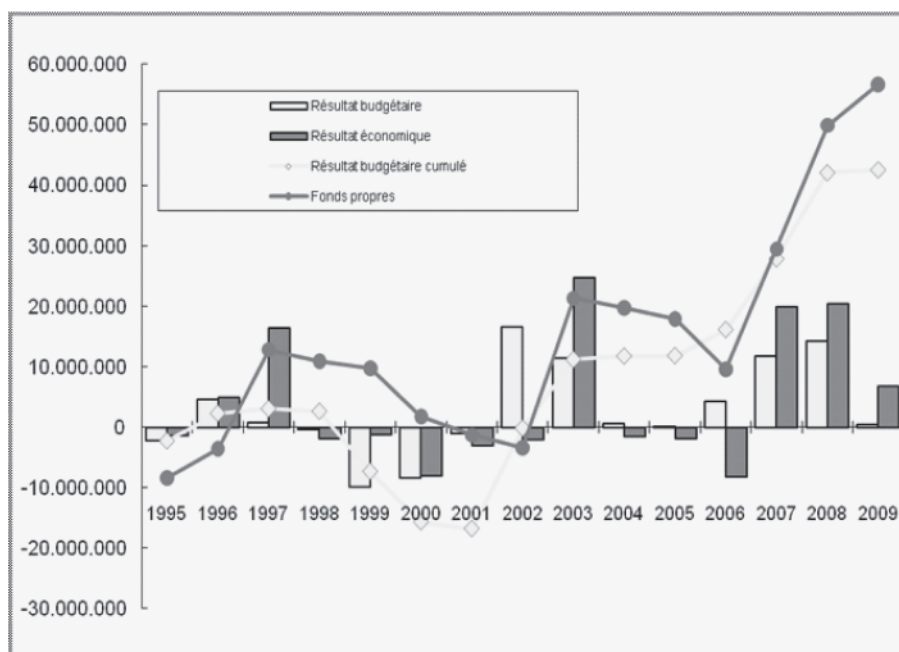
Lors de sa création, l'Agence a hérité des droits et obligations du Fonds communautaire pour l'intégration sociale des personnes handicapées et du Fonds de soins médico-socio-pédagogiques. Au 31 décembre 1995, les fonds propres de l'organisme se chiffraient à – 8,4 millions d'euros.

À partir de 1996, l'Agence a recouru à différentes mesures techniques, avec l'accord de son ministre de tutelle, afin de limiter son déficit budgétaire. Ainsi, dès le contrôle des premiers comptes établis par l'Agence ⁽¹⁾, la Cour a relevé ces techniques peu orthodoxes sur le plan comptable. Il s'agissait tantôt de mesures uniques, visant à reporter des dépenses sur l'exercice suivant, ou à anticiper la perception de certaines recettes, tantôt de l'inscription, en recettes budgétaires, des bonis cumulés des années antérieures.

En 2001, face à une situation budgétaire déficitaire, le gouvernement wallon a augmenté la dotation et a également autorisé l'Agence à contracter un emprunt destiné à couvrir les déficits budgétaires des années 2000 et 2001. L'Agence a emprunté un montant de 12,9 millions d'euros et sa dotation a été augmentée de 50,9 millions d'euros dès 2001. Comme le montre le graphe ci-après, ces actions ont permis à l'Agence de retrouver une situation financière plus saine, avec des fonds propres qui redeviennent positifs à partir de 2003.

⁽¹⁾ Comptes du second semestre 1995 et des années 1996 à 1998. Cf. *157^e cahier d'observations, 12^e cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon*, Fasc. I^{er}, Doc. parl., Rég. w., 157 (2000-2001) – N^o 1, pp. 52 à 55.

Évolution des résultats économiques et budgétaires de l'Agence depuis 1995



En 2006, la perception partiellement inattendue d'une recette européenne de 24,6 millions d'euros en provenance du Fonds social européen va néanmoins conduire l'Agence à de nouveau déroger aux règles d'imputation, avec, cette fois, l'accord du gouvernement wallon. En effet, celui-ci adopte, le 10 novembre 2006, un arrêté fixant, pour les années budgétaires 2006 et 2007, une règle dérogatoire aux mécanismes de subventionnement des services et structures visés à l'article 24, alinéa 2, du décret du 6 avril 2005 relatif à l'intégration des personnes handicapées, à savoir l'ensemble des services et structures agréés et subventionnés par l'Agence. Cet arrêté autorise l'AWIPH à octroyer des avances sur les subventions proméritées, l'année budgétaire suivante, par les services et structures susmentionnés ⁽¹²⁾.

Lors de l'analyse des budgets et des préfigurations du compte d'exécution du budget des années 2006 à 2008, la Cour a rappelé que cette pratique d'ajustement des critères d'imputation au gré de circonstances conjoncturelles était contraire au principe de permanence des règles d'imputation. À nouveau, elle a précisé qu'il était primordial, pour l'Agence, de déterminer des critères d'imputation dans le respect des dispositions des articles 2 et 4 de l'arrêté royal du 7 avril 1954 portant règlement général sur le budget et la comptabilité des organismes d'intérêt public visés par la loi du 16 mars 1954, c'est-à-dire sur la base du droit acquis à la charge et au profit de l'organisme, et de s'y tenir, sans considération pour les crédits disponibles. À défaut, les comptes de l'organisme ne peuvent donner une image fidèle de sa situation patrimoniale et financière.

⁽¹²⁾ L'Agence a donc anticipé l'imputation, dans les comptes de l'année 2006, d'avances relatives à l'année 2007, dans le secteur de l'accueil et de l'hébergement, pour un total de 16,7 millions d'euros. Ce montant concerne les avances du mois de janvier 2007 relatives à la subvention forfaitaire annuelle de certains services résidentiels pour jeunes et pour adultes et des services d'accueil de jour pour jeunes scolarisés et non scolarisés du secteur privé. En 2007, elle a, de nouveau, recouru à cette pratique d'imputation anticipée des dépenses, mais dans une mesure moindre (10,1 millions d'euros).

1.4 Centre wallon de recherches agronomiques – Contrôle des comptes 2005 et 2006 ⁽¹³⁾

Depuis 2004, premier exercice comptable du Centre wallon de recherches agronomiques en tant qu'organisme public soumis à la loi du 16 mars 1954, aucun compte n'a encore été officiellement transmis à la Cour des comptes.

Sur la base des comptes officieux de l'organisme, la Cour a émis des observations sur la comptabilisation et la gestion des conventions conclues par les départements du Centre et procédé à une actualisation des constats opérés lors du contrôle précédent en matière d'achats et de gestion des cartes de carburant.

Le Centre de recherches agronomiques de Gembloux (CRA-Gembloux) existe depuis 1872. Il était, jusqu'en 2001, un établissement scientifique, doté de la personnalité juridique. À défaut de base juridique, la Cour ne disposait pas de la compétence de contrôle vis-à-vis des établissements scientifiques qui relevaient du Ministre fédéral ayant l'agriculture dans ses attributions. Aussi n'avait-elle jamais contrôlé les comptes du Centre de recherches agronomiques de Gembloux.

La loi spéciale du 13 juillet 2001 ⁽¹⁴⁾ a transféré une grande partie de la politique agricole aux régions, entraînant le transfert du CRA à la Région wallonne. À titre conservatoire, le législateur wallon a inséré, dans le décret du 19 décembre 2002 contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2003, une disposition qui octroie la personnalité juridique au patrimoine constitué des biens, droits et obligations du CRA transférés à la Région et il a maintenu les dispositions légales et réglementaires applicables à ce patrimoine au moment du transfert. Les comptes de ce patrimoine n'ont jamais été transmis à la Cour, ni soumis à son contrôle.

Le décret du 3 juillet 2003 ⁽¹⁵⁾ a constitué le Centre wallon de recherches agronomiques (CRA-W) en organisme d'intérêt public de catégorie A soumis à la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public; à ce titre, ses comptes sont désormais soumis au contrôle de la Cour. Certaines dispositions de ce décret ont été exécutées par l'arrêté du gouvernement wallon du 15 janvier 2004 ⁽¹⁶⁾.

Au cours du premier trimestre de l'année 2010, la Cour a procédé au contrôle des comptes de l'année 2005 ⁽¹⁷⁾ tels qu'établis par le Centre ⁽¹⁸⁾ et de certaines écritures des comptes de l'année 2006 et des exercices suivants. Le projet de rapport a été transmis, le 4 mai 2010, au directeur général de l'organisme, lequel a répondu par courrier le 17 mai 2010. Ses remarques ont été intégrées dans le rapport de contrôle qui a été transmis au vice-président et ministre du Budget, des Finances, de l'Emploi, de la Formation et des Sports ainsi qu'au ministre des Travaux publics, de l'Agriculture, de la Ruralité, de la Nature, de la Forêt et du Patrimoine, par lettres du 15 juin 2010, auxquelles il n'a pas été répondu.

1. Reddition des comptes

Si 2004 est le premier exercice comptable du Centre en tant qu'organisme public soumis à la loi précitée du 16 mars 1954, aucun compte n'a été transmis à la Cour depuis cette modification de statut, en contravention à l'article 6, § 3, de cette loi.

⁽¹³⁾ *Dr 3.597.316.*

⁽¹⁴⁾ Loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés.

⁽¹⁵⁾ Décret du 3 juillet 2003 créant le Centre wallon de recherches agronomiques et le Comité d'orientation et d'évaluation de recherches agronomiques.

⁽¹⁶⁾ Arrêté du gouvernement wallon du 15 janvier 2004 portant certaines dispositions d'exécution du décret du 3 juillet 2003 précité.

⁽¹⁷⁾ Un premier contrôle, effectué sur les comptes 2004 tels qu'établis par l'organisme, avait révélé de nombreuses lacunes dans la comptabilisation et la gestion des créances.

⁽¹⁸⁾ Aucun compte du Centre n'a été transmis officiellement à la Cour.

En 2006, la Cour a procédé à un contrôle des premiers comptes 2004 du CRA-W tels qu'établis par l'organisme ⁽¹⁹⁾.

Le rapport transmis par la Cour, le 19 décembre 2006, au ministre de l'Agriculture et au ministre du Budget relevait notamment des problèmes d'analyse, de gestion et de comptabilisation des montants figurant dans les comptes client et autres créances.

En 2005, le ministre de l'Agriculture a confié à un réviseur d'entreprises la mission de certification des comptes. Considérant les problèmes, principalement au niveau des postes de créances à un an au plus, ce réviseur n'a pu certifier les comptes.

Une mission complémentaire lui a été confiée afin de redresser les erreurs liées à l'ouverture des comptes du Centre en 2004 et de procéder à l'identification et au nettoyage des créances. La plupart des corrections devraient porter sur l'exercice 2006, qui n'est pas encore définitivement clôturé.

La Cour est donc dans l'impossibilité de contrôler les comptes des années 2006 et suivantes, du fait qu'ils ne sont pas définitivement clôturés.

2. Comptabilisation des recettes de conventions et de prestations

À l'occasion du contrôle des comptes 2004, la Cour avait relevé une série de dysfonctionnements dans la comptabilisation des conventions conclues par chaque département du Centre.

Afin de résoudre ces problèmes, la Cour avait recommandé que :

- le service comptable centralise l'émission et la gestion des déclarations de créances relatives aux conventions (sur la base des informations fournies par les départements) ;
- la gestion des débiteurs fasse l'objet de procédures clairement définies ;
- les produits liés aux conventions ne soient plus comptabilisés lors de l'encaissement, mais au moment de la déclaration de créance.

Le Centre a décidé de changer de logiciel comptable à partir de l'exercice 2007. À cette occasion, il pensait modifier de nombreuses procédures comptables, notamment la gestion des créances sur conventions, ce qu'il n'a pas encore fait.

Depuis lors, la Cour a constaté les problèmes suivants.

- Chaque département encode lui-même dans le système comptable ses déclarations de créances et factures de ventes ou prestations, sans que le service comptable contrôle systématiquement l'ensemble des factures émises.
- Les produits de conventions sont, pour la plupart des départements, toujours comptabilisés lors de l'encaissement.
- Afin d'éviter le déséquilibre entre les charges (comptabilisées sur la base des droits constatés) liées aux conventions et les produits (comptabilisés sur la base des encaissements) à la clôture de chaque exercice, le Centre active les soldes, via un compte 71 – *Variation des encours de fabrication*.
- La gestion des débiteurs est toujours réalisée par les départements ; la comptabilité centrale contrôle ponctuellement les soldes anormaux.
- Faute de procédure systématique de clôture comptable des conventions, certains soldes restent ouverts dans les comptes, alors que les conventions sont closes.

Les nouvelles procédures mises au point par la direction ne produiront leurs effets qu'à partir de l'exercice 2010.

⁽¹⁹⁾ Dr 3.236.318.

3. Organisation et procédures

3.1 Cartes de carburant

Le Centre dispose, auprès d'une société pétrolière, de nombreuses cartes de carburant, établies à son nom ou à celui des différents départements. Comme lors du contrôle des comptes 2004, des consommations erratiques ou incohérentes ⁽²⁰⁾ ont été constatées.

La gestion de ces cartes est toujours effectuée dans les départements. Du fait de cette décentralisation, la Cour a suggéré que le Centre fixe des règles d'utilisation et de contrôle des cartes de carburant.

En 2006, le Centre envisageait de renégocier le contrat de fourniture de carburant pour les véhicules, lequel représente près de 75.000 euros en 2009, mais il ne l'a pas encore fait. Ces achats ne respectent donc toujours pas la législation sur les marchés publics.

3.2 Achats

Lors du contrôle des comptes 2004, la Cour avait relevé des faiblesses dans les processus d'achat du Centre, lesquelles sont principalement dues à la décentralisation des services acheteurs.

Le Centre dispose désormais d'une juriste, qui vise les marchés publics et a édité des procédures et mémentos en la matière.

Depuis le 1^{er} janvier 2010, le Centre a également mis en place une cellule d'achats, dont les missions principales sont les suivantes :

- la prévision budgétaire des consommations communes ;
- la gestion des comptes communs d'achats ⁽²¹⁾ ;
- les marchés publics relatifs aux dépenses communes ;
- le support aux différentes unités qui doivent réaliser leurs propres achats ;
- la négociation, la gestion et le suivi des prestations dans le cadre de contrats (assurances, téléphonie, etc.).

Si le Centre a développé et mis en œuvre des procédures relatives à la gestion des marchés publics, il est bien conscient que des progrès restent à faire, notamment quant aux approvisionnements effectués directement par les départements.

L'appui de la juriste et la création de la cellule d'achats devraient améliorer les processus d'achat du Centre ; ils feront l'objet d'une évaluation lors d'un contrôle ultérieur.

1.5 Fonds piscicole de Wallonie – Contrôle des comptes 2008 ⁽²²⁾

À l'occasion du contrôle des comptes rendus par le Fonds piscicole de Wallonie pour l'année 2008, la Cour a relevé le manque de fiabilité du logiciel utilisé pour la tenue de la comptabilité, ainsi que des lacunes dans la présentation du compte d'exécution du budget. Elle a par ailleurs formulé quelques recommandations en vue d'améliorer le contrôle de l'utilisation des subventions octroyées aux fédérations de pêcheurs et aux maisons de la pêche.

Le Fonds piscicole de Wallonie est classé dans la catégorie A des organismes soumis à la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public. Le Fonds a pour mission d'améliorer la pêche dans les cours d'eau et est alimenté par le produit des permis de pêche. Il gère un budget de l'ordre de 1,3 million d'euros.

⁽²⁰⁾ Qui font parfois l'objet de demandes d'explication de la direction.

⁽²¹⁾ Les réparations de véhicules utilisés par plusieurs unités par exemple.

⁽²²⁾ Dr 3.585.690.

Au cours du premier trimestre de l'année 2010, la Cour a procédé au contrôle des comptes rendus par le Fonds piscicole pour l'année 2008. Les conclusions de ce contrôle ont été communiquées au vice-président et ministre du Budget, des Finances, de l'Emploi, de la Formation et des Sports ainsi qu'au ministre des Travaux publics, de l'Agriculture, de la Ruralité, de la Nature, de la Forêt et du Patrimoine du gouvernement wallon, par lettres du 13 juillet 2010. Le ministre de l'Agriculture en a accusé réception.

1. Tenue de la comptabilité

La comptabilité du Fonds est tenue sur un tableur qui n'offre aucune garantie quant à l'irréversibilité des écritures et aucune possibilité de clôturer définitivement un exercice comptable. Ce problème devrait toutefois être réglé prochainement puisque le Fonds a acquis un logiciel comptable.

Conformément aux dispositions de l'article 7 de la loi du 16 mars 1954, de l'article 7 du décret du 6 mai 1999 modifiant la loi du 1^{er} juillet 1954 sur la pêche fluviale et de l'article 18 de l'arrêté royal du 7 avril 1954 portant règlement général sur le budget et la comptabilité des organismes d'intérêt public visés par la loi du 16 mars 1954, le Fonds devrait définir un plan comptable et les règles qui président à la détermination des bénéfices, au mode d'estimation des éléments constitutifs de son patrimoine, au mode de calcul et à la fixation du montant maximum des réserves, et les soumettre à l'approbation du gouvernement wallon.

L'absence de patrimoine, le nombre limité et la nature des opérations du Fonds amènent à s'interroger sur le caractère très contraignant de son statut d'organisme d'intérêt public.

2. Compte d'exécution du budget

Des opérations qui ne répondent pas à la définition de dépenses budgétaires au sens de l'article 2 de l'arrêté royal du 7 avril 1954 précité ont été enregistrées en dépenses dans les comptes de l'organisme, pour un montant de 1.021.534,72 euros ⁽²³⁾. Par ailleurs, un montant de 668.809,80 euros ⁽²⁴⁾, qui ne correspond pas à des recettes de l'exercice, a été comptabilisé parmi les recettes du Fonds. Contrairement à ce qu'indique le compte d'exécution du budget de l'organisme, le résultat budgétaire 2008 n'est pas nul, mais présente un excédent de 352.724,92 euros.

Enfin, les crédits limitatifs de l'article 12.04, intitulé *Rempoissonnements*, ont été dépassés à concurrence de 13.579,85 euros.

3. Subventions octroyées par le Fonds

Hormis les rempoissonnements, la majorité des dépenses de l'organisme consiste en des subventions aux fédérations de pêcheurs et aux maisons de la pêche. La Cour a consacré une attention particulière aux pièces justifiant l'utilisation de ces subventions.

Les arrêtés de subventions, ainsi qu'une circulaire émanant de l'administration, précisent que les pièces justificatives doivent être transmises au Fonds, en original, par l'intermédiaire de la commission provinciale piscicole compétente, au plus tard le quinze février de l'année suivante.

La Cour a constaté que certaines fédérations bénéficiaires ne transmettent pas des originaux comme pièces justificatives, ou ne respectent pas les délais de transmission des pièces fixés par les arrêtés ministériels, ce qui entraîne un retard dans la reddition des comptes de l'organisme.

⁽²³⁾ Article 03.00 – *Fonds de réserve*.

⁽²⁴⁾ Article 08.30 – *Solde disponible à la fin de l'exercice 2007*.

Elle a recommandé au Fonds d'appliquer plus strictement les dispositions des arrêtés et circulaires de subventions relatives notamment à la téléphonie, en excluant la prise en charge intégrale d'abonnements de téléphone fixe et mobile, d'internet et de télévision, dans les cas où ces équipements ne sont pas exclusivement réservés aux activités des fédérations.

Elle a également conseillé de tenir un inventaire des biens ayant fait l'objet d'un subside, afin d'éviter des doubles subventions ou des renouvellements trop fréquents de ces mêmes biens.

En ce qui concerne les commissions provinciales, dont certaines exercent un premier contrôle sur les justificatifs produits par les fédérations et maisons de la pêche, la Cour recommande qu'en application des dispositions des articles 11 et 18 de l'arrêté royal du 13 décembre 1954 relatif aux commissions provinciales piscicoles et au comité central du Fonds piscicole, les règlements d'ordre intérieur de ces entités soient soumis à l'approbation du ministre qui a la pêche dans ses attributions. Ces règlements devraient notamment préciser, conformément à l'article 18 précité, les rapports entre ces différents organes et l'administration.

1.6 Institut du patrimoine wallon – Contrôle des comptes 2006 et 2007 ⁽²⁵⁾

À l'occasion du contrôle des comptes 2006 et 2007 de l'Institut du patrimoine wallon, la Cour a relevé l'absence de contrôle du service de la comptabilité sur les opérations des différents sites, ainsi que des problèmes dans la comptabilisation de certains comptes financiers et dans la valorisation des stocks d'ouvrages et de livres. Elle a également examiné les relations entre l'Institut et sa filiale, la sa Triage-Lavoir du Centre.

L'Institut du patrimoine wallon (IPW) est classé dans la catégorie A des organismes soumis à la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public. Il a pour mission d'assister les propriétaires de biens classés en vue de leur réhabilitation, d'assurer la conservation des savoir-faire et le perfectionnement dans les métiers du patrimoine, ainsi que de valoriser des propriétés ou parties de propriétés régionales classées qui sont dépourvues d'affectation administrative. Les biens classés gérés par l'IPW sont énumérés dans une liste arrêtée par le gouvernement wallon.

Au cours du premier trimestre de l'année 2010, la Cour a procédé au contrôle des comptes rendus par l'Institut pour les années 2006 et 2007 et de certaines opérations de l'année 2008. Le projet de rapport a été envoyé à l'administrateur général par lettre du 13 avril 2010. L'organisme a répondu par courrier le 10 mai 2010 et ses remarques ont été intégrées dans le rapport de contrôle qui a été transmis au ministre du Budget, des Finances, de l'Emploi, de la Formation et des Sports ainsi qu'au ministre des Travaux publics, de l'Agriculture, de la Ruralité, de la Nature, de la Forêt et du Patrimoine, par lettres du 8 juin 2010, auxquelles il n'a pas été répondu.

1. Comptes 2006 et 2007

1.1 Retard dans la transmission des comptes

Les comptes 2006 et 2007 de l'Institut ont été transmis à la Cour par le ministre du Budget, des Finances et de l'Équipement, le 28 mai 2009. L'Institut n'a toutefois pas encore pu résorber le retard accumulé dans la production de ses comptes annuels : les comptes 2008 n'étaient toujours pas clôturés au moment du contrôle.

⁽²⁵⁾ Dr 3.518.932.

La Cour signale que l'Institut est tenu au respect des délais prévus à l'article 6, § 2, de la loi précitée du 16 mars 1954.

1.2 Organisation comptable et contrôle interne

L'IPW réalise ses missions essentiellement à partir de trois sites : Namur, pour ce qui concerne les services généraux et les missions immobilières, le site de la Paix-Dieu, centre de perfectionnement aux métiers du patrimoine à Amay, et l'Archéoforum de la place Saint-Lambert à Liège.

La comptabilité est tenue au sein des services généraux. Aucun contrôle n'est réalisé sur les différents sites, qui gèrent des dépenses et des recettes propres à leurs activités. Les opérations sont imputées sur la base des documents transmis. À ce propos, la Cour a constaté que le service comptable ne dispose pas de l'ensemble des pièces probantes relatives au débours réalisés au départ de certains comptes financiers. Par exemple, les pièces de caisse relatives à l'exercice 2007 de l'Archéoforum ne lui avaient toujours pas été communiquées à la fin de l'année 2009.

Par ailleurs, les ouvrages et publications sont sortis de l'inventaire au moment de leur transmission par l'administration centrale à l'Archéoforum et aucun suivi n'est effectué quant à leur destination ultérieure (stock ou vente). Il existe donc un risque important quant à l'enregistrement exhaustif des recettes en général et, plus particulièrement, des ventes d'ouvrages. Par ailleurs, la comptabilisation des opérations d'achats et de ventes de l'Archéoforum, via son compte bancaire, se fait en solde et non en mouvement.

1.3 Comptabilité économique

Lors de l'examen de la comptabilité économique de l'organisme, la Cour a relevé les éléments suivants.

- Le plan comptable utilisé par l'organisme ne respecte toujours pas la ventilation des charges par nature et il mélange classifications par nature et par destination. La Cour réitère donc sa recommandation d'utiliser un plan comptable qui respecte une classification des charges par nature et de définir les besoins de l'organisme en matière de comptabilité analytique.
- Des opérations effectuées au départ des comptes financiers des centres décentralisés n'ont pas été comptabilisées dans les comptes de l'organisme, ce qui entraîne la reprise, au bilan, de soldes de comptes financiers inexacts.
- Le stock de publications et d'ouvrages consacrés au patrimoine et destinés à la vente n'est pas valorisé à l'actif du bilan. À titre d'information, l'inventaire au 1^{er} janvier 2010 valorisé au prix de vente s'établit à environ 594.000 euros.
- Les écritures d'affectation du résultat ne sont pas comptabilisées dans le logiciel comptable, empêchant ainsi la clôture définitive d'un exercice comptable. La protection contre d'éventuelles rectifications ultérieures n'est donc pas garantie.
- Des discordances apparaissent entre les taux d'amortissement appliqués par l'Institut et ceux prévus par les règles d'évaluation de l'organisme.
- Les inventaires physique et comptable ne sont pas réconciliés.
- La concordance salariale n'a pu être établie.
- La retenue de 13,07 % sur le double pécule de vacances ⁽²⁶⁾ de l'exercice 2008 a fait l'objet d'un remboursement aux membres du personnel de l'Institut et également à l'ONSS. Dans sa réponse au projet de rapport, l'administrateur général de l'Institut signale à la Cour que les démarches relatives à la récupération de ces cotisations auprès de l'ONSS ont été entreprises.

⁽²⁶⁾ Retenue de 13,07 % qui, sans aucune base réglementaire, avait fait l'objet d'un prélèvement sur le double pécule de vacances des fonctionnaires de la Région wallonne et des organismes d'intérêt public.

1.4 Comptabilité budgétaire

Les crédits repris dans les comptes d'exécution du budget de l'Institut ne correspondent pas toujours aux crédits votés. Par ailleurs, des dépassements de crédits, qui concernent essentiellement des frais de personnel tels que des rémunérations et allocations familiales, ont également été constatés dans le compte d'exécution du budget de l'organisme. Comme le prévoit l'article 5 de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, l'organisme devait solliciter des transferts de crédits.

Les résultats budgétaires de 2006 et de 2007 s'élèvent respectivement à - 3.381.652 euros et à - 8.181 euros. Toutefois, ces résultats sont incorrects puisque des opérations liées à des mouvements financiers (voir supra) n'ont pas été comptabilisées dans les comptes de l'Institut. Par ailleurs, des mouvements internes relatifs à des reprises de subsides en capital ont été comptabilisés, à tort, comme des recettes budgétaires dans le compte d'exécution du budget de l'Institut ⁽²⁷⁾.

Dans sa réponse, l'administrateur général a joint un tableau de bord du suivi de la comptabilité de l'Institut.

2. Délégations de signature

Depuis juin 2001, l'Institut ne dispose plus d'administrateur général adjoint. Outre les problèmes de gestion et de contrôle, une insécurité juridique affecte certains actes posés par le seul administrateur général, au regard de l'article 3 de l'arrêté du 6 mai 1999 du gouvernement wallon définissant les règles relatives aux délégations accordées aux fonctionnaires dirigeants de l'Institut du patrimoine wallon.

Aucun administrateur général adjoint n'a été désigné par le gouvernement wallon, mais l'Institut a recruté un diplômé en gestion pour assister l'administrateur général. Depuis début 2009, un agent de rang A3 remplissait cette fonction ; lors de la constitution du nouveau gouvernement wallon, cet agent a été détaché au cabinet du ministre du Budget. L'organisme se retrouve donc dans l'impossibilité de respecter les règles relatives aux délégations accordées à ses fonctionnaires dirigeants.

3. Binche, Triage-Lavoir

Afin de sauver de la démolition le Triage-Lavoir de Péronnes-lez-Binche, une société de droit public, la sa Triage-Lavoir du Centre a été expressément créée en mai 2003 pour réhabiliter le monument récemment classé, dont elle est devenue propriétaire. L'IPW en est actionnaire à concurrence de 250.000 euros, soit 20 % du capital ⁽²⁸⁾.

De nouvelles affectations ont été créées au site, afin de le rentabiliser : centre de stockage pour des services fédéraux via la Régie des bâtiments ⁽²⁹⁾, centre de formation professionnelle IFAPME ⁽³⁰⁾ et bureaux à commercialiser ⁽³¹⁾. En mai 2009, pour pallier l'absence d'amateur pour les surfaces de bureaux, le gouvernement wallon a pris la décision de créer un dépôt pour les fouilles de la Région wallonne. Faute d'accord avec la Régie des bâtiments, la rentabilité du site ne serait plus assurée du fait de la sous-occupation qui en résulterait.

Pour ce qui concerne les travaux de rénovation, la restauration extérieure (gros-œuvre fermé) est achevée.

⁽²⁷⁾ Impact de 5.030 euros en 2007 et de 7.011 euros en 2006.

⁽²⁸⁾ Les autres actionnaires sont la sa Immocita, la sa TPF, la Spaque et IDEA Hennuyère, qui détiennent chacune également 20 % du capital.

⁽²⁹⁾ 9.600 m², décision du conseil des ministres du 28 février 2003.

⁽³⁰⁾ 3.600 m², acte de vente signé le 26 juin 2007.

⁽³¹⁾ 8.000 m² en 10 lots de 200 à 1.200 m².

En 2008, la société a connu des problèmes de trésorerie. Le gouvernement wallon a, via la Sogepa, octroyé un prêt de 1.200.000 euros, le 6 novembre 2008, et l'IPW a consenti un crédit-pont d'un montant équivalent, en novembre de la même année.

À ce jour, la société doit recourir à l'emprunt pour pouvoir financer le chantier. Or les institutions financières exigent que les subsides soient notifiés et que les deux protocoles d'accord soient signés avec les acquéreurs, en gage de tout emprunt ⁽³²⁾. Le chantier est donc à l'arrêt.

Le redémarrage de ce dernier est subordonné, d'une part, à la signature d'un protocole d'accord avec la Régie des bâtiments et d'un autre du même type avec la Région wallonne et, d'autre part, à l'obtention de subsides du patrimoine et au respect du calendrier lié à l'octroi des subventions « Plan Marshall » ⁽³³⁾.

Actuellement, parmi les différents occupants, seul l'IFAPME a acheté sa partie.

Si les bâtiments restent inachevés, et leur exploitation compromise, l'IPW pourrait courir des risques financiers au titre d'actionnaire et de prêteur.

Dans sa réponse au projet de rapport, l'administrateur général de l'Institut déclare être en mesure de certifier que les divers obstacles à la vente des surfaces ont été levés récemment et que, dès lors, la réussite de l'opération n'est plus compromise.

1.7 Institut scientifique de service public – Contrôle des comptes 2007 et 2008 ⁽³⁴⁾

À l'occasion du contrôle des comptes 2007 et 2008 de l'Institut scientifique de service public, la Cour a formulé des observations en matière d'organisation et de contrôle interne, relatives à la tenue des inventaires et au cycle des achats. Par ailleurs, elle a constaté plusieurs dépassements de crédits limitatifs et une mauvaise imputation des recettes budgétaires.

L'Institut scientifique de service public (ISSEP) est géré directement par le gouvernement wallon. À ce titre, il peut être assimilé à un organisme public de catégorie A selon la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public. En effet, les dispositions d'ordre comptable et budgétaire qui lui sont applicables ⁽³⁵⁾ sont semblables à celles reprises par l'arrêté royal du 7 avril 1954 portant règlement général sur le budget et la comptabilité des organismes d'intérêt public visés par la loi du 16 mars 1954.

L'ISSEP est chargé de différentes missions scientifiques et techniques pour le compte du gouvernement wallon et habilité à exercer diverses prestations (essais, études, analyses et recherches de toute nature) au bénéfice de tiers, privés ou publics.

Au cours du troisième trimestre de l'année 2009, la Cour a contrôlé les comptes des années 2007 et 2008 ⁽³⁶⁾ de l'Institut. Le projet de rapport a été transmis au directeur général de l'organisme le 12 janvier 2010. Les remarques de ce dernier, communiquées par courrier du 5 février 2010, ont été intégrées dans le rapport de contrôle qui a été transmis au vice-président et ministre du Budget, des Finances, de l'Emploi, de la Formation et des Sports ainsi qu'au ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité, par lettres du 23 février 2010, auxquelles il n'a pas été répondu.

⁽³²⁾ Les montages envisagés, tant avec la Régie des bâtiments que la Région wallonne, consistent à signer des baux emphytéotiques de 27 ans avec option d'achat.

⁽³³⁾ Les dernières factures doivent être liquidées pour décembre 2011.

⁽³⁴⁾ *Dr* 3.563.586.

⁽³⁵⁾ Arrêté du gouvernement wallon du 24 octobre 1996 fixant les règles complémentaires relatives à la présentation des budgets, à la comptabilité budgétaire et à la reddition du compte d'exécution du budget de l'ISSEP, modifié par l'arrêté du gouvernement wallon du 18 janvier 2001.

⁽³⁶⁾ Les comptes 2007, 2008 et 2009 n'ont pas encore été transmis officiellement à la Cour.

1. Organisation et contrôle interne

1.1 Tenue des inventaires

Les actifs immobilisés ⁽³⁷⁾ de l'Institut au 31 décembre 2008 s'élèvent à 7.128.218 euros, alors que les valeurs d'acquisitions sont de quelque 40 millions d'euros.

Dans le dossier de contrôle des comptes 2005 et 2006 ⁽³⁸⁾, la Cour préconisait la réalisation d'un inventaire physique des immobilisés et sa mise en concordance avec l'inventaire comptable.

L'inventaire physique des immobilisés, qui devait être réalisé pour la fin de l'exercice 2007, n'a pu être mené à terme. Par ailleurs, les inventaires comptables contiennent toujours une grande quantité d'immobilisés qui devraient sortir des comptes.

1.2 Cycle des achats

Dans le cadre d'une démarche qualité et du respect des normes ISO 17025, l'Institut a développé une procédure générale relative à l'établissement d'une commande. Cette procédure écrite est applicable à l'ensemble de l'Institut.

La procédure de commande précise que la législation sur les marchés publics doit être respectée. Le recours au service juridique y est prévu, mais pas de manière systématique (notamment pour les achats récurrents, ou de faible montant). Cependant certaines commandes non soumises au service juridique (comme les approvisionnements en carburants ou les achats de véhicules) ne respectent pas cette législation.

La proposition de commande et le bon de commande ne sont pas traités dans la même application informatique, l'encodage de l'engagement budgétaire (et l'ordonnancement qui est enregistré au moment de l'encodage dans le logiciel comptable) est effectué dans une troisième application. Ceci peut être source de discordances entre les engagements budgétaires et les commandes, tant sur la nature que sur le moment de la comptabilisation.

Pour la réception des commandes, l'Institut ne dispose pas de procédure écrite.

Il en va de même pour l'acceptation avant mise en paiement des factures. Dans le cas où une facture correspond à une commande ayant respecté le circuit de proposition de commande, la réception des biens ou services et l'acceptation de la facture ne dépendent plus que du seul demandeur. De plus, si le montant facturé diffère de la commande, seul l'accord du demandeur est sollicité. Dans l'hypothèse d'une facture dépourvue de bon de commande (dépense récurrentes, urgences, oubli), le demandeur est seul à marquer son accord sur la dépense.

Par ailleurs, certaines commandes ont été passées directement par les demandeurs sans respecter la procédure interne de proposition de commande.

La Cour a recommandé de rédiger des procédures écrites de réception et d'accord pour toutes les factures et les « bons à payer ». Par ailleurs, dans le but d'améliorer le contrôle interne, elle a suggéré que le demandeur ne soit pas le seul agent à réceptionner les biens et services et à approuver les factures, afin d'assurer une correcte séparation des fonctions.

Avec sa réponse, l'Institut a transmis à la Cour une note de service qui précise la procédure d'acceptation des factures.

⁽³⁷⁾ Déduction faite des immobilisations financières.

⁽³⁸⁾ 20^e cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I^{er}, Doc. Parl., Rég. w., 877 (2008-2009) – N^o 1, p. 16 et 17.

2. Comptabilité budgétaire

2.1 *Concordance entre comptabilités budgétaire et économique*

La concordance peut être établie entre les dépenses de la comptabilité budgétaire et les charges de la comptabilité économique, tant en 2007 qu'en 2008. Ce n'est pas le cas des recettes.

Si les dépenses de l'Institut sont bien comptabilisées sur la base des droits constatés, ce n'est pas le cas pour certaines recettes en comptabilité budgétaire.

2.2 *Dépassements*

La Cour relève des dépassements de crédits limitatifs, de l'ordre de 3.027.569 euros en 2007 et de 4.069.781 euros en 2008.

Malgré la faible spécialité budgétaire du compte d'exécution de l'Institut, cinq articles sur onze présentent un dépassement non autorisé.

3. Comptabilité budgétaire

Les bilans 2007 et 2008 présentés selon le schéma BNB comportent une différence entre le total de l'actif et du passif. Cette différence correspond à l'affectation du résultat, qui n'a pas été pris en compte par le logiciel lors de l'édition des bilans selon le schéma BNB.

L'exercice 2007 se solde par une perte de 14.334 euros, tandis que le résultat de l'exercice 2008 consiste en un bénéfice de 386.362 euros, qui s'explique par une plus-value réalisée sur la vente d'un bâtiment à Colfontaine.

1.8 Institut de formation en alternance et des indépendants et petites et moyennes entreprises – Contrôle des comptes 2007 et 2008 ⁽³⁹⁾

La Cour a contrôlé les comptes 2007 et 2008 de l'Institut wallon de formation en alternance et des indépendants et petites et moyennes entreprises. À cette occasion, elle a constaté les améliorations apportées à la tenue des comptabilités économique et budgétaire. La comptabilisation et l'utilisation des subsides européens, ainsi que la consommation des crédits accordés dans le cadre du Plan Marshall, ont également fait l'objet d'un examen.

Créé par le décret du 17 juillet 2003 ⁽⁴⁰⁾, l'Institut wallon de formation en alternance et des indépendants et petites et moyennes entreprises (IFAPME) est un organisme public classé dans la catégorie B de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public. Il a repris, à dater du 1^{er} septembre 2003, les missions de formation exercées jusqu'alors, en Région wallonne, par l'Institut de formation permanente pour les classes moyennes et les petites et moyennes entreprises.

Au cours du premier trimestre de l'année 2010, la Cour a procédé au contrôle des comptes des années 2007 et 2008. Les remarques auxquelles cet examen a donné lieu ont été discutées avec les responsables de l'Institut lors d'une réunion contradictoire qui s'est tenue le 30 mars 2010. La Cour a ensuite communiqué son rapport de contrôle au ministre du Budget, des Finances, de l'Emploi et de la Formation et des Sports, par lettre du 13 avril 2010, à laquelle il n'a pas été répondu.

⁽³⁹⁾ Dr 3.439.365.

⁽⁴⁰⁾ Décret du 17 juillet 2003 portant constitution d'un Institut wallon de formation en alternance et des indépendants et petites et moyennes entreprises.

1. Comptabilité budgétaire

La Cour a constaté une amélioration pour ce qui concerne l'évaluation des recettes et des dépenses du budget de l'Institut.

Toutefois, certaines recettes et dépenses ne sont toujours pas ventilées ou évaluées lors de l'élaboration du budget de l'organisme.

2. Comptabilité économique

L'examen des comptes 2007 et 2008 a fait apparaître les améliorations apportées par l'organisme à la tenue, au suivi et à la lisibilité de ses comptes, en raison, notamment, de l'utilisation d'un nouveau plan comptable à partir de l'exercice 2007, de la rationalisation du nombre de journaux comptables, ou encore de la mise en place de nouveaux schémas de comptabilisation et de leur meilleure maîtrise.

3. Autorisation d'utilisation des soldes budgétaires d'années antérieures

L'article 15, 7°, du décret du 17 juillet 2003 portant création de l'IFAPME prévoit que les recettes de l'Institut sont constituées par les soldes non utilisés des exercices antérieurs, utilisés dans les limites fixées par le gouvernement et devant faire l'objet de justifications ultérieures conformes à l'affectation des subventions concernées. L'Institut a clôturé les exercices 2007 et 2008 avec un compte d'exécution du budget en boni.

Pour les deux années, l'Institut a, en vertu de l'article 15, 7°, de son décret organique, envoyé à son ministre de tutelle une proposition d'affectation des soldes budgétaires non utilisés. Seule l'autorisation du ministre de tutelle a été sollicitée par l'organisme.

Les estimations de dépenses budgétaires effectuées lors de l'élaboration des budgets des années ultérieures ne tiennent pas compte des dépenses financées par ces affectations de soldes d'années antérieures. À ce propos, la Cour a signalé que l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 7 avril 1954 portant règlement général sur le budget et la comptabilité des organismes d'intérêt public visés par la loi du 16 mars 1954 précise que « *le budget est l'acte par lequel l'autorité budgétaire évalue toutes les recettes et autorise toutes les dépenses à effectuer par l'organisme, quelles qu'en soient l'origine et la cause, au cours de l'année pour laquelle il est élaboré* ». Par conséquent, la Cour a fait remarquer que l'Institut devrait, outre l'accord obtenu, prévoir, au budget ou aux ajustements du budget de l'Institut, les crédits de dépenses nécessaires pour autoriser les dépenses supplémentaires résultant de l'utilisation des soldes affectés d'années antérieures.

4. Comptabilisation et utilisation des crédits accordés dans le cadre du Fonds social européen

Les dépenses réalisées au cours de l'exercice 2007 n'ont pu s'inscrire que dans le cadre de la programmation 2000-2006. En effet, au moment de l'introduction de la demande de solde provisoire en avril 2008, les décisions d'agrément relatives au premier appel à projet de la programmation 2007-2013 n'étaient pas encore connues ; elles n'ont été notifiées à l'Institut que dans le courant du mois d'août 2008 ⁽⁴¹⁾.

Lors de la clôture des comptes de l'exercice 2007, le montant des dépenses non couvertes par des recettes provenant du fonds social européen s'élevait à 1.225.668 euros ⁽⁴²⁾, dont 618.071 euros pour des dépenses de l'Institut, 156.497 euros pour des activités de formation et 451.100 euros relatifs à des dépenses de centres. En outre, des dépenses de centres, d'un montant de 165.188 euros, ont été comptabilisées dans les comptes 2008 de

⁽⁴¹⁾ Pour le second appel à projet (propositions introduites en septembre 2008), la notification n'est intervenue que dans le courant du mois de juin 2009.

⁽⁴²⁾ Il n'était pas possible, au moment de l'introduction des demandes de soldes provisoires d'avril 2008, de tenir compte d'éventuels produits issus de la nouvelle programmation.

l'Institut et introduites auprès de l'Agence FSE lors de la demande de solde définitive du mois d'août 2008. Le déficit de financement des dépenses européennes s'est donc élevé à 1.390.856 euros.

Le montant des dépenses des centres non couvertes par des subsides européens pour cette programmation s'est élevé à 616.288 euros ⁽⁴³⁾. À ce propos, la Cour a relevé que l'Institut n'était pas tenu d'intervenir dans ce déficit, mais, dans ce cas, certains centres se seraient trouvés dans une situation financière délicate. Dès lors, afin de préserver l'emploi dans les centres, le comité de gestion a, lors de sa séance du 17 juin 2008, décidé d'intervenir dans ces déficits pour la partie devant financer les ressources humaines (soit 444.307 euros) et de laisser supporter aux centres la partie relative aux frais de fonctionnement (soit 171.981 euros), dans le cas où ces dépenses ne seraient pas ultérieurement couvertes par des recettes en provenance du FSE. Par cette décision, l'Institut s'engageait à suppléer l'Union européenne et à subventionner les centres, alors que, formellement, cette décision appartenait, à l'époque, au gouvernement.

Après l'introduction de la demande de solde d'août 2008, l'Institut a négocié avec l'Agence FSE pour couvrir une partie des dépenses (694.629 euros). Bien qu'aucun accord n'eût encore été donné concernant les différentes demandes introduites par l'Institut, le montant de 694.629 euros a été comptabilisé lors de la clôture des comptes 2008 en produits exceptionnels sur exercices antérieurs, tant en comptabilité économique que budgétaire, alors même qu'ils ne répondaient pas à la notion de droit constaté. La Cour a relevé que la comptabilisation de ces produits en 2008 était prématurée et contraire au principe de prudence. L'Institut a fait remarquer que ces recettes avaient été annoncées, à tort, comme quasi certaines au moment de la clôture 2008. Au cours de l'exercice 2009, l'Institut a finalement obtenu un accord sur un montant de 568.054 euros, mais n'a toutefois pas reçu d'autorisation pour ce qui concerne le solde, soit 126.575,25 euros.

5. Utilisation des crédits accordés dans le cadre du FEDER

En 2007, l'Institut a acquis un espace de 3.600 m² sur le site dit du Triage-Lavoir à Péronnes, afin d'y installer un centre de compétences consacré aux métiers du design ; à cette occasion, il a versé un montant de 365.474 euros à titre d'acompte.

Dans le cadre de la programmation 2000-2006, le FEDER a octroyé à l'Institut une enveloppe de 1,5 million d'euros pour l'acquisition du bâtiment et de l'équipement destiné à ce nouveau centre. Toutefois, en raison du retard pris dans la rénovation du site, la Cour a constaté que l'Institut n'a pas été en mesure d'utiliser l'enveloppe octroyée initialement par le FEDER, laquelle a finalement été réduite à un montant de 250.000 euros. Une nouvelle enveloppe de 1,5 million d'euros a été accordée dans le cadre de la nouvelle programmation FEDER.

6. L'IFAPME et le Plan Marshall

Les moyens octroyés à l'Institut dans le cadre de l'axe 5.3 intitulé *Mise en œuvre des politiques de formation dans le cadre des formations en alternance* ont augmenté d'année en année, pour s'élever à 5.475.000 euros en 2009. Toutefois, ce montant comprend non seulement la dernière tranche de 4.475.000 euros qui permet d'atteindre l'enveloppe initialement prévue de l'axe alternance du Plan Marshall (soit 12,5 millions d'euros), mais également un montant complémentaire d'un million d'euros pour la mise en œuvre d'une filière alternance, à la suite de l'accord de coopération conclu entre la Communauté française, la Région wallonne et la COCOF ⁽⁴⁴⁾. Durant la période 2006-2009, un montant de 13.500.000 euros a donc été inscrit sous l'allocation de base 41.02.40, intitulée *PAP-Axe Alternance*, du budget de l'organisme.

⁽⁴³⁾ 451.100 euros (2007) et 165.188 euros (2008).

⁽⁴⁴⁾ Accord de coopération-cadre du 24 octobre 2008 relatif à la formation en alternance, entériné par le décret du Parlement wallon du 15 janvier 2009.

L'accord-cadre relatif à la filière en alternance précité vise principalement à rendre la formation et l'enseignement en alternance plus attractifs et à offrir un traitement équitable des jeunes et ce, quel que soit l'opérateur de formation choisi. Actuellement, l'Institut ne dispose pas de mécanisme de certification des apprenants, ce qui est souvent considéré comme pénalisant par rapport aux autres opérateurs de formation. Par ailleurs, le taux d'encadrement des jeunes en alternance y est également plus faible ⁽⁴⁵⁾. La réforme devrait permettre de relever le taux d'encadrement, afin notamment de diminuer le taux de rupture des contrats d'apprentissage, ou encore d'instaurer un mécanisme de rétribution du jeune, identique quel que soit l'opérateur. Dans le cadre de la mise en œuvre de cette réforme, un montant de 4.554.000 euros a été octroyé à l'Institut lors du budget initial 2009 ⁽⁴⁶⁾. Selon le programme justificatif, ce crédit sera affecté au recrutement de 30 délégués à la tutelle, de 11 assistants administratifs et de 5 conseillers en alternance (3.050.000 euros), au financement de programmes préparatoires et d'apprentissage (749.000 euros), de la suppression des frais de dossiers payés par les employeurs (575.000 euros), ainsi que de l'impact de l'arrêté du 23 octobre 2008 fixant les interventions financières de l'Institut (180.000 euros).

Les moyens supplémentaires octroyés dans le cadre du Plan Marshall ont permis de renforcer le taux d'encadrement dans le réseau, via le recrutement de nouveaux collaborateurs. À ce propos, la Cour a relevé que les recettes issues du Plan Marshall sont accordées pour une durée limitée alors qu'elles financent des dépenses structurelles (essentiellement de personnel recruté dans le cadre de contrats qui deviennent à durée indéterminée du fait de leur renouvellement).

Cette observation est également applicable aux conventions de partenariat sur les métiers en pénurie conclues avec le FOREM. En effet, en cas de diminution des moyens octroyés à ce dernier, il pourrait mobiliser prioritairement ses ressources internes avant de faire appel à l'Institut.

1.9 Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique – Contrôle des comptes 2007 et 2008 ⁽⁴⁷⁾

Le contrôle des comptes 2007 et 2008 de l'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique a conduit la Cour à formuler des observations en matière d'organisation et de contrôle interne.

Créé par le décret du 4 décembre 2003 ⁽⁴⁸⁾, l'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique (IWEPS) est un organisme de catégorie A soumis aux dispositions de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public et à ses arrêtés d'application.

L'Institut a une mission générale d'aide à la décision, qui comprend à la fois une mission scientifique transversale et une mission de conseil stratégique. Par ailleurs, il assure le secrétariat des observatoires de l'emploi et de la mobilité.

⁽⁴⁵⁾ Le nombre moyen de contrats gérés par un délégué à la tutelle de l'Institut est de l'ordre de 170 dossiers.

⁽⁴⁶⁾ Ces moyens ont été ventilés de la manière suivante au budget de l'organisme : allocation de base (AB) 41.02 – *PAP-Axe Alternance* : 1.000.000 d'euros, AB 41.05 – *Activités de l'IFAPME* : 2.195.000 euros, AB 41.06 – *Activités de formation* : 1.179.000 euros et AB 41.07 – *Politiques contrat de gestion* : 180.000 euros.

⁽⁴⁷⁾ *Dr* 3.585.706.

⁽⁴⁸⁾ Décret du 4 décembre 2003 relatif à la création de l'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique.

L'Institut est également chargé de la collecte, du stockage et de l'exploitation des données indispensables à la conduite de la politique régionale. Il constitue l'interlocuteur régional unique des instances statistiques fédérales et européennes.

Au cours du premier trimestre de l'année 2010, la Cour a contrôlé les comptes des années 2007 et 2008 de l'Institut. Le projet de rapport a été transmis, le 9 mars 2010, au directeur général de l'organisme, qui a répondu par courrier le 12 avril 2010. Ses remarques ont été intégrées dans le rapport de contrôle qui a été transmis au ministre-président du gouvernement wallon ainsi qu'au vice-président et ministre du Budget, des Finances, de l'Emploi, de la Formation et des Sports, par lettres du 11 mai 2010, auxquelles il n'a pas été répondu.

1. Organisation et contrôle interne

Les dispositions de l'arrêté du 18 décembre 2003 fixant les délégations de pouvoir accordées au sein de l'Institut sont respectées pour les engagements, mais non pour l'approbation et l'ordonnancement des dépenses.

L'approbation des dépenses n'est pas formalisée et ne fait l'objet d'aucune procédure écrite. Les montants prévus dans les délégations de l'arrêté précité ne sont pas respectés car la plupart des dépenses, quel qu'en soit le montant, sont ordonnancées par un directeur, qui les a préalablement approuvées ou qui s'est assuré de leur approbation par les services opérationnels. Certaines dépenses sont cependant visées par l'administrateur général pour ordonnancement.

En matière de délégation sur le compte bancaire de l'Institut, il n'existe pas d'arrêté ni de procédure écrite. Les paiements sont réalisés de manière électronique, une seule signature électronique est requise. Les paiements sont, en règle générale, effectués par une seule et même personne.

Afin d'améliorer le contrôle interne, la Cour a préconisé le respect de l'arrêté précité et l'instauration d'une double signature pour les paiements électroniques, laquelle doit être prévue dans une procédure écrite désignant les agents habilités à signer.

Dans sa réponse, l'Institut annonce une série de mesures afin de suivre les recommandations de la Cour en la matière.

2. Comptabilité budgétaire

2.1 Comptes d'exécution du budget

Alors que les budgets de l'Institut annexés aux budgets généraux des dépenses de la Région ne contiennent que des crédits dissociés, les comptes d'exécution du budget établis par l'organisme ne mentionnent que les droits constatés à la charge des crédits de liquidation et non les engagements effectués à la charge des crédits d'engagement.

2.2 Dépassements

La Cour a relevé des dépassements de crédits limitatifs de l'ordre de 93.882 euros en 2007 et de 11.983 euros en 2008.

1.10 Office wallon des déchets – Contrôle des comptes 2007 ⁽⁴⁹⁾

À l'occasion du contrôle des comptes 2007 de l'Office wallon des déchets, la Cour a formulé des observations sur le marché de la gestion des cadavres d'animaux.

L'Office wallon des déchets (OWD), entreprise régionale soumise aux dispositions du titre III des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État, a pour mission principale d'instruire les dossiers d'agrément et de subvention relatifs aux opérations de gestion des déchets et d'octroyer les subventions.

Au cours du troisième trimestre de l'année 2009, la Cour a contrôlé les comptes de l'année 2007 ⁽⁵⁰⁾ de l'Office. Le projet de rapport a été envoyé, le 22 décembre 2009, à l'inspecteur général de l'organisme, qui a répondu par courrier le 18 janvier 2010. Ses remarques ont été intégrées dans le rapport de contrôle, qui a été transmis au vice-président et ministre du Budget, des Finances, de l'Emploi, de la Formation et des Sports ainsi qu'au ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité, par lettres du 2 février 2010, auxquelles il n'a pas été répondu.

1. Gestion des cadavres d'animaux

1.1 Recettes budgétaires

Depuis le 1^{er} janvier 2004, la Commission européenne a défini un cadre déterminant les aides d'État susceptibles d'être octroyées aux producteurs de déchets d'animaux et/ou aux opérateurs qui en assurent le traitement. Si la collecte et le transport des cadavres d'animaux peuvent être financés à 100 % par les pouvoirs publics, la transformation et l'élimination ne peuvent l'être qu'à 75 %.

Tout comme pour les exercices précédents, la Cour observe qu'aucune recette n'a été comptabilisée et qu'aucune décision n'a été prise quant au mode de perception de cette participation du secteur agricole. L'administration signale que, le 7 octobre 2009, elle a transmis au ministre de l'Environnement une note proposant diverses solutions.

1.2 Marché

Le marché initial de gestion des cadavres d'animaux en Région wallonne, qui a débuté le 1^{er} février 2002, portait sur cinq ans. Il prévoyait la possibilité d'une prolongation d'un an, laquelle a été utilisée par les avenants 1 et 2 ⁽⁵¹⁾.

Un troisième avenant, portant sur la période du 1^{er} janvier au 31 décembre 2008, a été conclu, pour un montant estimé à 8.500.000 euros.

Dans le rapport sur le contrôle des comptes 2006 ⁽⁵²⁾, la Cour notait que l'Office avait recouru à la procédure négociée sans publicité en utilisant l'article 17, § 2, 1^o, c ⁽⁵³⁾, de la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services. Elle observait cependant que la justification du recours à cette procédure paraissait inappropriée car la nécessité de collecter, transformer et éliminer des cadavres d'animaux, faisant l'objet d'un marché depuis six ans, ne constituait pas un événement imprévisible.

⁽⁴⁹⁾ Dr 3.568.264.

⁽⁵⁰⁾ Les comptes 2007, 2008 et 2009 n'ont pas encore été transmis officiellement à la Cour.

⁽⁵¹⁾ L'avenant 1 porte sur la période du 1^{er} février au 31 juillet 2007, l'avenant 2 sur celle du 1^{er} août au 31 décembre 2007.

⁽⁵²⁾ 20^e cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. 1^{er}, Doc. Parl., Rég. w., 877 (2008-2009), p. 18 et 19.

⁽⁵³⁾ Il peut être traité par procédure négociée sans publicité, puisque l'urgence impérieuse résultant d'événements imprévisibles ne permet pas de respecter les délais exigés par les autres procédures.

En 2009, la gestion des cadavres animaux a également été réalisée par la même société, mais sans aucune base contractuelle.

Dans sa réponse, l'Office précise que la société prestataire de ce service est actuellement la seule société en mesure d'offrir, en Région wallonne, le service du traitement des cadavres d'animaux. Il signale également que des avenants ont finalement été approuvés par le gouvernement wallon, en sa séance du 10 décembre 2009, et signés, le même jour, par le ministre de l'Environnement.

2. Comptabilité budgétaire

La Cour a relevé un dépassement budgétaire de crédits limitatifs de 613.955 euros, principalement à l'article relatif au soutien des pouvoirs locaux en matière de valorisation des déchets ménagers.

1.11 Port autonome de Liège – Contrôle des comptes 2007 et 2008 ⁽⁵⁴⁾

La Cour a contrôlé les comptes 2007 et 2008 du Port autonome de Liège et examiné, par sondage, les pièces et imputations comptables. Elle a également analysé le dossier de la future plate-forme multimodale Liège Trilogiport.

Le Port autonome de Liège est un organisme public classé dans la catégorie B des organismes soumis à la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public. Il a pour mission d'équiper et de concéder aux usagers du port des terrains portuaires et industriels.

Au cours du troisième trimestre de l'année 2010, la Cour a contrôlé les comptes 2007 et 2008 de cet organisme. Le rapport de contrôle a été communiqué au ministre du Budget, des Finances, de l'Emploi, de la Formation et des Sports ainsi qu'au ministre des Travaux publics, de l'Agriculture, de la Ruralité, de la Nature, de la Forêt et du Patrimoine, par lettres du 14 septembre 2010, auxquelles il n'a pas été répondu.

1. Comptes 2007 et 2008

L'examen par sondage des pièces et imputations comptables n'a pas appelé de commentaires particuliers. Toutefois, la Cour recommande de concilier les résultats comptable et budgétaire. En effet, même si, de par la nature de ses activités, le port autonome n'est pas légalement tenu d'établir un compte de gestion ⁽⁵⁵⁾, la conciliation des deux types de résultats constituerait une mesure de contrôle interne permettant de s'assurer de l'exhaustivité du compte d'exécution du budget.

Enfin, la Cour relève que seuls les comptes annuels de l'exercice 2007 ont été transmis officiellement à la Cour le 12 mars 2010. Les comptes de l'exercice 2008 ont été approuvés par le conseil d'administration du port le 21 octobre 2009.

⁽⁵⁴⁾ *Dr 3.591.703.*

⁽⁵⁵⁾ L'article 6, § 2, de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public et l'article 26 de l'arrêté royal du 7 avril 1954 portant règlement général sur le budget et la comptabilité des organismes d'intérêt public visés par la loi précitée imposent aux organismes d'intérêt public administratifs de rendre une situation active et passive au 31 décembre, un compte d'exécution du budget, un compte de gestion et un compte des variations du patrimoine. Les organismes d'intérêt public qui exercent une activité commerciale, financière ou industrielle doivent rendre un compte d'exécution du budget, un compte des variations du patrimoine, un compte de résultats et un bilan. Le Port autonome de Liège fait partie de cette seconde catégorie d'organismes, ce que confirme la classification établie par la Banque nationale.

2. Liège Trilogiport

2.1 État d'avancement du dossier

Dans le cadre du redéploiement économique de la région liégeoise, le Port autonome de Liège s'est vu confier par la Région wallonne ⁽⁵⁶⁾ une zone de 100 hectares, située le long du Canal Albert à Hermalle-sous-Argenteau, pour l'extension de son domaine portuaire et la création d'une plate-forme multimodale, dite Trilogiport.

La mise en œuvre de ce projet s'est toutefois heurtée à plusieurs obstacles.

Tout d'abord, le port a été confronté à un recours devant le Conseil d'État, lequel a retardé les procédures d'expropriation de terrains nécessaires au développement du projet ⁽⁵⁷⁾.

Ensuite, le permis d'urbanisme accordé en octobre 2006 prévoyait un accès par un pont, situé au sud du site sidérurgique de Chertal, dont la fermeture avait été annoncée. Lors de la reprise du site, le nouveau repreneur a décidé de relancer l'activité et il n'était plus possible de maintenir l'accès prévu dans le cadre de ce permis. La construction d'un nouvel accès situé au nord du site de Chertal nécessitait dès lors un nouveau permis d'urbanisme. Cette modification du projet devrait engendrer non seulement des délais d'exécution plus longs mais également un coût plus élevé.

En outre, le site choisi pour l'implantation de Trilogiport est situé sur une ancienne gravière, recouverte par de nombreux matériaux de nature inconnue. Une étude de caractérisation du sol a été réalisée afin de déterminer les travaux d'assainissement du site à entreprendre. Lorsque les résultats de l'étude ont été dressés, aucune procédure formelle ne pouvait être mise en œuvre à défaut des arrêtés d'exécution nécessaires à l'application du décret sol du 5 décembre 2008. Le décret-programme du 22 juillet 2010 ⁽⁵⁸⁾ vient de combler ce vide juridique.

L'introduction du dossier de demande de permis d'urbanisme a également été retardée à cause de la prolongation de l'étude d'incidences sur l'environnement, résultant d'une demande d'étude complémentaire sur les accès alternatifs à celui qui a été retenu.

Un nouveau permis d'urbanisme vient d'être déposé, mais il n'est pas à l'abri de nouveaux recours de riverains devant le Conseil d'État.

Par ailleurs, le 30 juin 2008, le conseil d'administration du port a attribué la gestion du terminal à conteneurs à un consortium composé de trois sociétés et la gestion de terrains logistiques à deux autres sociétés. Les contrats de concession, signés entre octobre 2008 et février 2009, précisent ⁽⁵⁹⁾ que « *si la remise par les autorités compétentes des terrains constructibles et viabilisés n'a pas été réalisée endéans les 5 ans de la signature du présent contrat de concession, chacune des parties pourra notifier à l'autre par lettre recommandée, son souhait, sans que l'autre partie puisse s'y opposer, d'être déliée de toutes les obligations telles qu'elles découlent du présent contrat de concession sans pouvoir prétendre cependant à quelques dommages et intérêts que ce soit* ». Par conséquent, les retards dans l'exécution du chantier pourraient donner aux concessionnaires la possibilité de se retirer du projet ⁽⁶⁰⁾.

⁽⁵⁶⁾ Arrêté ministériel du 11 juin 2004 concédant au port autonome de Liège la gestion des terrains de la Région wallonne, constituant la plate-forme multimodale d'Hermalle-sous-Argenteau, sise rive droite du Canal Albert entre les ponts d'Hermalle-sous-Argenteau et d'Haccourt.

⁽⁵⁷⁾ Ce recours a été retiré suite à la signature d'un accord entre la Région et le requérant dans le courant du mois de janvier 2009.

⁽⁵⁸⁾ Décret-programme portant des mesures diverses en matière de bonne gouvernance, de simplification administrative, d'énergie, de logement, de fiscalité, d'emploi, de politique aéroportuaire, d'économie, d'environnement, d'aménagement du territoire, de pouvoirs locaux, d'agriculture et de travaux publics.

⁽⁵⁹⁾ Article 5, C, 4.

⁽⁶⁰⁾ Un courrier a toutefois été envoyé aux concessionnaires le 20 juillet 2010 pour leur offrir la possibilité de demander la prolongation de ce délai. Depuis la fin du contrôle de la Cour, deux concessionnaires ont marqué leur accord pour que le délai de cinq ans commence à courir à partir de l'obtention du permis d'urbanisme. Le concessionnaire désigné pour la gestion du terminal a toutefois exprimé son refus de prolonger le délai de cinq ans. Comme le contrat a été signé le 14 janvier 2009, l'échéance reste donc fixée, pour ce concessionnaire, au 13 janvier 2014.

Le programme des études et travaux annexé au contrat de concession prévoyait la fin des travaux pour la fin du premier semestre 2012. Actuellement, les travaux préparatoires sont sur le point d'être terminés. Les autres phases ne pourront reprendre qu'après l'obtention du permis d'urbanisme, à savoir fin avril 2011, au mieux, en l'absence de tout recours. Le scénario le plus optimiste verrait la fin des travaux du pont (les plus longs) pour la fin de l'année 2013, soit avec un an et demi de retard par rapport au calendrier annexé au contrat de concession.

2.2 Aspect financier

Le marché d'étude relatif à l'aménagement de la zone portuaire en plate-forme multimodale (712.366,51 euros) a été inscrit dans le cadre de la programmation FEDER portant sur la période 2000-2006. L'intervention du FEDER s'est élevée à 25 % du coût des travaux, soit un montant de 178.091,63 euros.

Le dossier relatif à la réalisation de la plate-forme multimodale Trilogiport a été inscrit dans la programmation FEDER 2007-2013 sous l'objet du développement territorial équilibré et durable ⁽⁶¹⁾. L'intervention européenne s'élève à 40 % du coût total estimé à 22.405.000 euros, soit un montant de 8.962.000 euros.

Le dossier soumis au cofinancement du FEDER reprend le plan financier du projet et mentionne les prévisions de dépenses à réaliser pour la période 2008 à 2013. Excepté les dépenses relatives à la démolition d'un pont ⁽⁶²⁾ (25.360,10 euros), aucune dépense n'a encore été portée à la charge des crédits FEDER dans le cadre de cette nouvelle programmation.

Le calendrier du projet soumis au cofinancement européen prévoyait notamment la réalisation d'une étude de caractérisation des terrains et d'une étude d'incidence sur l'environnement. Les marchés publics relatifs à ces deux études ont été attribués respectivement pour un montant de 211.429,14 euros ⁽⁶³⁾ TVA comprise et de 131.862,78 euros ⁽⁶⁴⁾ TVA comprise.

La Cour constate que les dépenses réalisées auraient dû être prises en charge à concurrence de 40 % par des crédits européens, mais qu'elles seront finalement supportées exclusivement par le budget régional ⁽⁶⁵⁾.

Par ailleurs, le plan financier prévoit notamment l'intervention du FEDER dans le cadre de l'aménagement d'une rue d'accès, dont le coût total a été estimé à environ 900.000 euros (soit quelque 360.000 euros à la charge de crédits FEDER). Toutefois, d'après les informations communiquées par la direction des voies hydrauliques de Liège et par le Port de Liège, vu les retards dans l'exécution du chantier, cette dépense pourrait également ne plus rentrer dans le cadre d'un cofinancement européen.

En outre, en cas de retards supplémentaires, la construction du pont permettant d'achever la liaison entre la plate-forme et le réseau autoroutier risque aussi de ne pas bénéficier de l'intervention du FEDER. Le coût de la réalisation de l'ouvrage a été estimé à environ 8 millions d'euros (soit quelque 3,2 millions d'euros à la charge de crédits FEDER).

⁽⁶¹⁾ Caractérisation et assainissement du site, étude d'incidence, réalisation de mesures d'accompagnement et d'intégration du projet dans son environnement, accès routiers et l'infrastructure ferroviaire, etc.

⁽⁶²⁾ Montant du marché: 72.550,39 euros; paiements réalisés au 15 août 2010: 63.400,26 euros (60 % à la charge de la Région wallonne et 40 % à la charge de crédits européens).

⁽⁶³⁾ Budget total prévu dans la fiche projet: 250.000 euros (200.000 euros en 2009 et 50.000 euros en 2010).

⁽⁶⁴⁾ Budget total prévu dans la fiche projet: 150.000 euros (30.000 euros en 2008 et 120.000 euros en 2010).

⁽⁶⁵⁾ En ce compris les montants de TVA qui auraient pu faire l'objet d'une déductibilité si les projets avaient été réalisés par le port.

Enfin, le Plan Marshall a également réservé un budget de 20.519.000 euros au projet Trilogiport. Les travaux visés par le Plan Marshall portent sur la réalisation de l'infrastructure intérieure au site de la plate-forme multimodale ⁽⁶⁶⁾ et concernent :

- des travaux préparatoires et d'aménagement du terrain, dont le coût a été estimé à 2.757.551,63 euros ; un marché a été attribué en 2008 pour un montant de 2.397.870,98 euros ; à la mi-août 2010, les dépenses s'élevaient à environ 1,9 million d'euros ;
- des travaux d'études, dont le coût a été estimé à 575.000 euros ; un marché de services relatif à l'adaptation des études de l'infrastructure de la plate-forme a été attribué pour un montant de 225.410 euros hors TVA ;
- des travaux de plantations, dont le coût a été estimé à 1.150.000 euros ;
- des travaux de raccordement haute tension, dont le coût a été estimé à 1.380.000 euros ;
- les travaux d'infrastructures intérieures, dont le coût est estimé à 14.656.448,37 euros et qui ne pourront commencer qu'après l'obtention du permis d'urbanisme.

Le taux de consommation des crédits accordés dans le cadre du Plan Marshall s'avère donc faible (moins de 10 %) ⁽⁶⁷⁾.

⁽⁶⁶⁾ Création de voiries intérieures, reprise et maîtrise des eaux de ruissellement et usées, aménagement du revêtement d'une partie du terminal à conteneurs, raccordement aux énergies, réalisation de plantations.

⁽⁶⁷⁾ Information confirmée par le délégué spécial (voir son rapport d'avril 2010, p. 105).

2. Contrôles et audits

2.1 Contrôle des dépenses des cabinets ministériels et de leurs services d'appui ⁽⁶⁸⁾

La Cour des comptes a organisé un second contrôle de légalité et de régularité des dépenses des cabinets ministériels, axé sur le changement de législature et comprenant également une analyse du suivi des recommandations précédentes. Ce contrôle a été mené conjointement avec le contrôle des cabinets ministériels en Communauté française.

Le changement de législature s'effectue en une courte période au cours de laquelle de nombreuses missions doivent être remplies. L'examen de leur exécution a révélé des faiblesses en matière de remise-reprise, d'inventaire, de dépenses des cabinets dissous ou de tenue de la comptabilité.

La Cour des comptes a constaté que la nouvelle réglementation est plus transparente en termes de gestion de personnel et que les cadres et effectifs des cabinets ont été nettement réduits. La Cour réitère cependant quelques remarques formulées antérieurement.

1. Introduction

La Cour des comptes a réalisé un contrôle des dépenses des cabinets des membres du gouvernement wallon, conjointement à celui mené pour les cabinets du gouvernement de la Communauté française, dont les résultats sont synthétisés dans un article au 22^e cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement de la Communauté française.

1.1 Contexte

L'année 2009 constitue une année de changement de législature. La nouvelle législature comprend un ministre de moins que la précédente. Les huit membres de l'actuel gouvernement wallon – législature 2009-2014 – ont prêté serment le 16 juillet 2009. Parmi ceux-ci, quatre sont également membres du gouvernement de la Communauté française.

L'engagement de réduire le coût des cabinets ministériels a été inscrit dans la déclaration de politique régionale ⁽⁶⁹⁾ et un nouvel arrêté de fonctionnement des cabinets ministériels est entré en vigueur le 17 juillet 2009. Cet arrêté assouplit les règles en matière d'établissement du traitement et de ses accessoires, réduit le cadre des cabinets et prévoit des synergies avec les cabinets du gouvernement de la Communauté française.

1.2 Portée de l'audit

Compte tenu du contrôle réalisé en 2007-2008 ⁽⁷⁰⁾, l'analyse a essentiellement porté sur les questions liées au changement de législature, en particulier les inventaires, les procédures de remise-reprise, les frais de déménagement et d'installation, la clôture et, le cas échéant, la conclusion de contrats de location et d'entretien. De plus, les dépenses imputées aux crédits réservés aux cabinets dissous ont été examinées. Certains de ces points avaient déjà fait l'objet de recommandations lors du précédent audit.

⁽⁶⁸⁾ *Dr 3.568.918.*

⁽⁶⁹⁾ Déclaration de politique régionale wallonne 2009-2014, p. 234.

⁽⁷⁰⁾ *20^e cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I^{er}, Doc. parl., Rég. w., 877 (2008-2009) – N^o 1, pp. 105-148.*

La nouvelle réglementation a aussi été analysée, notamment les dispositions relatives aux rémunérations, au cadre et aux mesures destinées à réaliser des économies d'échelle au sein des cabinets. Plus largement, un examen des crédits et de leur consommation a été réalisé au regard de l'engagement de réduire le coût des cabinets ministériels, pris dans la déclaration de politique régionale.

Ce second contrôle a également permis d'effectuer le suivi des recommandations précédemment formulées sur les dépenses de fonctionnement et d'investissement ⁽⁷¹⁾.

1.3 Méthode

Le présent audit s'est appuyé sur l'analyse de la réglementation à appliquer, l'examen de dossiers et des entretiens avec chaque secrétaire de cabinet, certains comptables extraordinaires, des membres du SEPAC et le directeur général de la direction générale transversale du budget, de la logistique et des technologies de l'information et de la communication (DGT2) du Service public de Wallonie (SPW).

Les opérations de terrain se sont déroulées entre les mois de janvier et d'avril 2010.

L'audit a été annoncé aux ministres du gouvernement par lettres du 12 janvier 2010.

Une première réunion s'est tenue le 22 janvier 2010 avec les secrétaires de cabinet et le responsable du service permanent d'assistance en matière administrative et pécuniaire des cabinets ministériels (SEPAC).

L'avant-projet de rapport a été intégralement transmis le 30 août 2010 à chaque secrétaire de cabinet et à la responsable du SEPAC. À la même date, les extraits du rapport relatifs aux dépenses des cabinets dissous, liquidées par la direction générale transversale du budget, de la logistique et des technologies de l'information et de la communication du Service public de Wallonie (SPW), ont été envoyés à son directeur général.

Un débat contradictoire s'est tenu le 4 octobre 2010 avec les secrétaires de cabinet de la Région wallonne et de la Communauté française et la responsable du SEPAC. Ceux-ci ont adressé une réponse écrite le 8 octobre 2010. Le directeur général de la direction générale transversale du SPW précitée a répondu par courrier du 23 septembre 2010.

Le projet de rapport, intégrant ces éléments de réponse, a été adressé aux ministres le 28 octobre 2010. Le ministre-président a transmis, le 26 novembre 2010, une réponse au nom de l'ensemble des membres du gouvernement.

2. Modifications de la réglementation

2.1 Généralités

Malgré le souhait exprimé par la Cour des comptes sur ce point ⁽⁷²⁾, l'arrêté du gouvernement wallon du 17 juillet 2009, à l'instar de ceux qui l'ont précédé, n'a pas été soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État, alors qu'il revêt une portée réglementaire.

2.2 Réduction des cadres

2.2.1 Réglementation

Depuis 2004, le cadre global autorisé pour les cabinets ministériels a été réduit à plusieurs reprises. L'arrêté du gouvernement wallon du 17 juillet 2009 confirme cette tendance : les cadres sont désormais fixés respectivement à 68,25 équivalents temps plein

⁽⁷¹⁾ Respect de la réglementation des marchés publics, mesures de contrôle interne, tenue de la comptabilité des avances de fonds, etc.

⁽⁷²⁾ 20^e cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I^{er}, Doc. Parl., Rég. w., 877 (2008-2009) – N° 1, p. 127.

(ETP) pour le cabinet du ministre-président (au lieu de 81 en 2006), à 55,5 ETP pour le cabinet d'un vice-président (au lieu de 65) et à 41 ETP pour le cabinet d'un ministre (au lieu de 48,5).

La réflexion menée concernant le cadre de niveau 1, jugé trop étiqué et inadapté, a abouti à la suppression, dans l'arrêté du 17 juillet 2009 précité, de la limite du nombre d'agents de niveau 1 par cabinet.

Par ailleurs, il peut encore être dérogé ⁽⁷³⁾ au nombre maximum d'experts par cabinet, ou plus généralement aux dispositions des articles 3 à 6 (effectifs des cabinets, du SEPAC et du secrétariat), mais uniquement sur la base d'une décision du gouvernement et non du seul ministre-président, comme prévu par l'ancien arrêté.

2.2.2 Situation au 31 décembre 2009

Dans la situation actuelle ⁽⁷⁴⁾, les diverses modifications de cadre représentent une réduction totale de 104,25 ETP par rapport au cadre théorique, au 30 novembre 2007, date retenue pour le dernier audit de la Cour des comptes.

Le tableau suivant reprend le cadre actualisé après transferts de personnel et l'effectif au 31 décembre 2009, comparé à celui du 30 novembre 2007.

Tableau 1 – Cadres et effectifs – comparaison des situations au 30 novembre 2007 et au 31 décembre 2009

Cabinet ⁽⁷⁵⁾	Situation au 30 novembre 2007			Situation au 31 décembre 2009			
	Cadre théorique	Cadre actualisé	Effectif	Cabinet	Cadre théorique	Cadre actualisé	Effectif
Cabinet 1	81,00	79,50	74,10	Cabinet 1	68,25	64,75	52,10
Cabinet 2	65,50	65,50	62,90	Cabinet 2	55,50	51,50	39,40
Cabinet 3	65,50	56,50	50,60	Cabinet 3	55,50	42,50	32,50
Cabinet 4	48,50	28,50	24,50	Cabinet 4	55,50	53,00	38,10
Cabinet 5	48,50	54,00	50,90	Cabinet 5	41,00	47,00	41,00
Cabinet 6	48,50	40,50	40,30	Cabinet 6	41,00	41,00	35,10
Cabinet 7	48,50	72,50	58,20	Cabinet 7	41,00	45,00	42,70
Cabinet 8	48,50	49,50	48,40	Cabinet 8	41,00	54,00	46,50
Cabinet 9	48,50	56,50	52,10	Cabinet			
	503,00	503,00	462,00		398,75	398,75	327,40

Au 31 décembre 2009, l'effectif global des cabinets ministériels de la Région wallonne s'élevait à 327,40 ETP, soit 134,6 ETP de moins qu'au 30 novembre 2007.

Aucun dépassement du cadre n'a été constaté. Le taux d'occupation varie entre 86 et 95 % dans les cabinets des ministres siégeant uniquement au gouvernement wallon et entre 72 et 80 % dans les autres cabinets.

2.3 Traitements des membres des cabinets de la Région wallonne

Du point de vue de la rémunération, le grade de « collaborateur », visé par le nouvel arrêté, ne correspond pas exactement à l'ancienne notion d'« agent d'exécution ».

⁽⁷³⁾ Voir l'article 7 du nouvel arrêté: « Il ne peut être dérogé aux articles 3, 4, 5 et 6 sauf accord du Gouvernement. ».

⁽⁷⁴⁾ Huit membres du gouvernement – un ministre-président, trois vice-présidents (au lieu de deux dans la législature précédente) et quatre ministres, dont quatre membres siégeant au gouvernement de la Communauté française.

⁽⁷⁵⁾ Les cabinets sont numérotés en fonction de l'ordre de préséance des ministres au cours des deux législatures.

En effet, la rémunération des collaborateurs des niveaux 2+, 2 et 3 peut désormais être fixée à un montant annuel maximum de 39.981,53 euros hors indexation, montant qui correspond au maximum de l'échelle A5 d'attaché principal applicable en Région wallonne.

Il est donc possible, même lorsqu'un membre d'un cabinet n'est pas identifié comme niveau 1 mais comme simple collaborateur, de lui octroyer une rémunération d'un niveau comparable à celle d'un attaché principal comptant 30 ans d'ancienneté ⁽⁷⁶⁾.

Dans le même ordre d'idées, l'article 11 du nouvel arrêté permet de conférer aux collaborateurs détachés d'un service public une allocation complémentaire d'un montant maximum de 4.423,69 euros ⁽⁷⁷⁾. Pour mémoire, le montant de l'allocation réservée aux agents d'exécution en vertu de l'arrêté du 14 décembre 2006 était limité à 2.381,99 euros.

2.4 Remboursement des rémunérations

L'article 11, § 2, de l'arrêté du gouvernement wallon du 17 juillet 2009 précise que «*la rémunération ainsi que les chèques-repas des fonctionnaires et des agents contractuels détachés des Services du Gouvernement restent à charge de ceux-ci*».

Pour les agents ne dépendant pas des services du gouvernement, le remboursement s'opère conformément au prescrit du nouvel article 22, qui reprend, sans modification, le libellé de l'article 14 de l'arrêté du 14 décembre 2006.

La disposition de l'article 32 de cet arrêté (annulé par l'arrêt n° 183.248 du 22 mai 2008 du Conseil d'État) n'ayant pas été reproduite dans le nouvel arrêté, les détachements ne sont plus réciproquement gratuits entre la Communauté française et la Région wallonne.

À défaut d'adaptation réglementaire, la charge budgétaire totale – en ce compris les charges patronales – des agents détachés des services du gouvernement de la Communauté française devrait donc être remboursée, conformément aux articles 108/1 et 108/2 de l'arrêté du 22 juillet 1996 portant statut des agents des services du gouvernement de la Communauté française ⁽⁷⁸⁾. Au 31 décembre 2009, quatre membres de cabinets étaient détachés du ministère de la Communauté française ; ces détachements n'ont, à ce jour, pas fait l'objet de remboursement.

Selon les secrétaires de cabinet, une réflexion est en cours entre les cabinets des entités concernées (Région wallonne, Communauté française, Région de Bruxelles-Capitale et Commission communautaire française) ; elle devrait aboutir à un accord de coopération, qui a été soumis en première lecture au gouvernement inter-francophone le 28 octobre 2010.

Dans sa réponse du 26 novembre 2010, le ministre-président précise que ce projet devrait être prochainement soumis aux concertations syndicales et à l'avis du Conseil d'État.

La Cour relève que l'adoption d'un tel accord, portant sur la réciprocité de la gratuité des traitements des agents employés dans les cabinets ministériels, devra s'accompagner de la modification formelle des articles 108/1 et 108/2 de l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 22 juillet 1996 et des articles 485 et 486 du code wallon de la fonction publique.

⁽⁷⁶⁾ Par comparaison, le montant maximum de l'échelle B1 (échelle supérieure du niveau 2+), avec 30 ans d'ancienneté, s'élève à 34.317,05 euros.

⁽⁷⁷⁾ Réservee antérieurement au seul secrétaire particulier du ministre.

⁽⁷⁸⁾ Ces dispositions sont identiques aux articles 485 et 486 du code wallon de la fonction publique.

2.5 Synergies avec les cabinets ministériels des membres du gouvernement de la Communauté française

2.5.1 Cadres

Lorsqu'un membre du gouvernement wallon siège également au gouvernement de la Communauté française, le cadre de son cabinet en tant que ministre de la Communauté est réduit de 5 ETP⁽⁷⁹⁾.

Des figures suivantes, il ressort que les cadres des cabinets des quatre ministres qui siègent dans les deux gouvernements ont fait l'objet d'une réduction, par le biais d'arrêtés de transfert de personnel, vers d'autres cabinets de la Région wallonne et que dès lors, l'effectif est moins élevé dans ces cabinets conjoints.

Figure 1 – Cadre théorique, cadre actualisé et effectifs au 31 décembre 2009

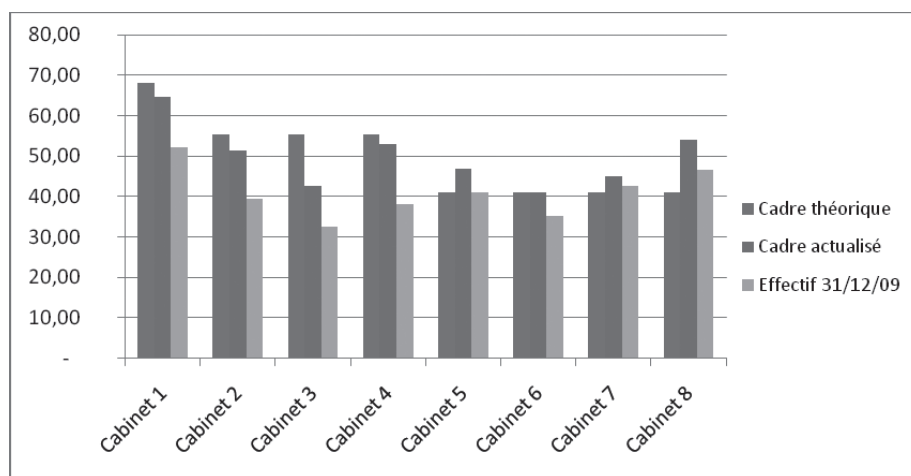
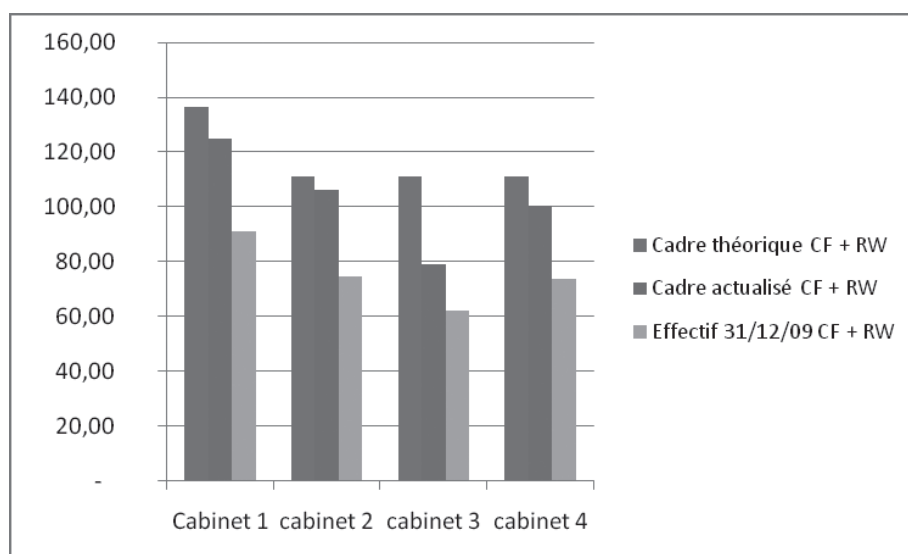


Figure 2 – Cadre théorique, cadre actualisé et effectifs au 31 décembre 2009 des cabinets des ministres siégeant aux gouvernements wallon et de la Communauté française



⁽⁷⁹⁾ Cf. l'article 3, § 1^{er}, de l'arrêté du gouvernement wallon du 17 juillet 2009.

2.5.2 Aspects logistiques

L'arrêté du gouvernement wallon du 17 juillet 2009 comprend un nouvel article 2, consacré aux synergies avec le gouvernement de la Communauté française. Cet article stipule que les ministres siégeant au sein des deux gouvernements définissent l'organisation et le lieu de travail des membres de leurs deux cabinets, qu'ils déterminent les conditions d'utilisation des moyens logistiques dont ils disposent « dans une perspective de réduction des coûts de fonctionnement et d'économies d'échelle » et que le budget qui supporte la charge budgétaire des moyens logistiques liés à un agent est celui qui prend sa rémunération en charge.

En pratique, les bâtiments regroupent, pour deux ministres, les membres de leurs cabinets affectés à la Région wallonne et à la Communauté française, ce qui a permis de réduire les superficies occupées pour la Communauté.

Si l'ensemble des secrétaires de cabinet concernés ont veillé à mettre en place des structures rationnelles quant à l'organisation du personnel et à la répartition des coûts, certaines difficultés ont été rencontrées, notamment dans l'affectation précise de frais de fonctionnement et, surtout, dans le recours à des marchés à commandes de l'une ou l'autre entité. Dans un souci d'uniformisation du matériel ou des consommables, ces secrétaires de cabinet ont exprimé la nécessité de pouvoir recourir aux marchés à commandes conclus par l'Entreprise des technologies nouvelles de l'information et de la communication (ETNIC) également pour le fonctionnement du cabinet de la Région wallonne. Sur ce point, les procédures ne sont pas clarifiées. Selon les secrétaires de cabinet, une réflexion a été entamée par l'ETNIC afin de permettre aux cabinets wallons de se joindre à ses marchés à commandes ; il a en outre été demandé au SPW d'ouvrir ses marchés aux cabinets de la Communauté française.

2.6 Conclusion

1. En termes de gestion de personnel, la nouvelle réglementation est plus transparente que les arrêtés adoptés sous les précédentes législatures. Elle constitue désormais un statut entièrement autonome par rapport au statut des agents des services du gouvernement ⁽⁸⁰⁾.
2. La Cour constate une nette diminution du cadre des cabinets ministériels et des effectifs par rapport à la situation du 30 novembre 2007.
3. Les synergies prévues dans l'arrêté du gouvernement wallon du 17 juillet 2009 ont été observées dans les cabinets des ministres siégeant également dans le gouvernement de la Communauté française.

3. Aspects budgétaires

3.1 Évolution des crédits depuis 2004

La déclaration de politique régionale 2009-2014 annonce l'engagement du gouvernement de « réduire globalement la taille et le coût des cabinets ministériels en particulier des Ministres qui sont à la fois régionaux et communautaires et des Ministres-présidents et Vice-présidents des gouvernements ⁽⁸¹⁾ ».

Le tableau suivant reprend les crédits alloués au cours de l'ancienne législature (2004-2009) et depuis la législature actuelle (2009-2014), en distinguant dépenses récurrentes ⁽⁸²⁾ et non récurrentes.

⁽⁸⁰⁾ Arrêté du 18 décembre 2003 – code wallon de la fonction publique. Sous réserve de l'application partielle du régime de congés et absences propres aux agents des services du gouvernement : voir l'article 24 du nouvel arrêté.

⁽⁸¹⁾ Déclaration de politique régionale 2009-2014, p. 234.

⁽⁸²⁾ Dépenses récurrentes qui, à la différence de ce qui a été réalisé pour la Communauté française, ne comprennent pas les crédits relatifs à l'entretien et à la rénovation des bâtiments hébergeant les cabinets ministériels, car ces crédits ne font pas l'objet d'allocations de base spécifiques au sein de la division organique relative aux cabinets.

**Tableau 2 – Évolution des crédits alloués aux cabinets ministériels
et aux services d'appui de 2004 à 2010**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Dépenses récurrentes							
Cabinets ministériels	32.384	27.719	28.170	28.694	29.343	27.765	23.994
Services d'appui	ND	ND	2.670	2.710	2.802	2.833	2.830
Sous-total	ND	ND	30.840	31.404	32.145	30.598	26.824
Dépenses non récurrentes							
Collab. min. sortant de charge	ND	ND	1.004	1.048	1.254	725	546
Cabinets dissous	1.004	1200	1.034	1.004	1.004	1.004	900
Allocations forfaitaires départ	ND	-	-	-	-	1.200	-
Sous-total	ND	ND	2.038	2.052	2.258	2.929	1.446
Total	ND	ND	32.878	33.456	34.403	33.527	28.270

(en milliers d'euros)

Les crédits alloués aux cabinets ministériels stricto sensu sont calculés ⁽⁸³⁾ sur la base d'un plafond de subsistance fixé, en 2009, à 58.140 euros par an et par membre du personnel prévus au cadre ⁽⁸⁴⁾. L'enveloppe globale de crédits est répartie entre les différents cabinets en fonction de leur cadre ⁽⁸⁵⁾, auquel ce plafond est appliqué. Pour rappel, le plafond ne couvre pas la totalité des coûts relatifs aux cabinets ministériels, puisqu'il n'inclut pas les dépenses imputées sur des crédits ne figurant pas à la division organique 06 – *Cabinets ministériels* ⁽⁸⁶⁾.

Ces crédits ont diminué, par rapport à 2008, de 5 % en 2009 et de 18 % en 2010.

Pour ce qui concerne les dépenses non récurrentes, le budget de 2009 comprend des crédits destinés à financer les allocations forfaitaires de départ, ce qui explique l'augmentation par rapport à 2008. Les crédits destinés à couvrir les charges des cabinets dissous se sont maintenus à un niveau similaire de 2006 à 2009 et ont été réduits de 10 % en 2010. Ces crédits sont imputés sur une allocation de base qui comprend d'autres types de dépenses, de sorte qu'il n'est pas aisé de les identifier ⁽⁸⁷⁾.

3.2 Consommation

1. Les crédits affectés aux cabinets stricto sensu ont été consommés à 91 % et ceux alloués aux services d'appui à 85 %.

⁽⁸³⁾ Sauf pour les traitements et indemnités de logement des membres du gouvernement.

⁽⁸⁴⁾ Cf. l'article 29 de l'arrêté du gouvernement de la Région wallonne du 17 juillet 2009, qui renvoie aux articles 3 et 5 de cet arrêté. Ce plafond est lié à l'indice des prix à la consommation.

⁽⁸⁵⁾ Actualisé après les transferts de personnel.

⁽⁸⁶⁾ Notamment les dépenses relatives aux agents détachés à titre gratuit dont le traitement reste à la charge des administrations de la Communauté française et de la Région wallonne (cf. toutefois les développements au point 2.4).

⁽⁸⁷⁾ Au budget initial et en cas d'ajustement, le programme justificatif mentionne cette donnée, mais en cas de redistribution, la part de ces crédits alloués aux dépenses des cabinets dissous n'est plus identifiable.

Tableau 3 – Consommation (en engagement) des crédits 2009 alloués aux cabinets ministériels et aux services d'appui (hors cabinets dissous)

	Crédits	Consommation	En %
Cabinets ministériels	27.765.000	25.364.955,73	91 %
Services d'appui	2.833.000	2.416.309,00	85 %
Collaborateurs de ministre sortant	725.000	679.000,00	94 %
Allocations forfaitaires	1.200.000	1.200.000,00	100 %

(montants en euros)

2. Dans un cabinet, à la suite d'une redistribution des crédits destinés aux indemnités et rémunérations du ministre vers ceux relatifs aux membres des cabinets, le crédit budgétaire s'est avéré insuffisant pour couvrir les dépenses de l'année, ce qui a engendré un dépassement budgétaire ⁽⁸⁸⁾.

3.3 Conclusion

1. La Cour a constaté une réduction des crédits inscrits, pour les cabinets, au budget de la Région wallonne. Elle rappelle cependant que les programmes budgétaires ne comprennent pas l'ensemble des dépenses et, en particulier, le coût des agents détachés à titre gratuit du ministère de la Région wallonne, ce qui ne lui permet pas de se prononcer définitivement sur la diminution réelle du coût des cabinets. En effet, la réduction budgétaire s'est accompagnée d'une augmentation du nombre d'agents détachés sans remboursement, lequel est passé de 35 % de l'effectif en novembre 2007 à 45 % en 2009 ⁽⁸⁹⁾.
2. Conformément aux recommandations de la Cour et aux engagements figurant dans la déclaration de politique régionale, les programmes justificatifs des crédits relatifs aux cabinets mentionnent, en 2010, le nombre et la qualité des agents détachés avec ou sans remboursement de leur traitement à leur administration d'origine, mais ils ne reprennent toujours pas leur coût.

4. Changement de législature

4.1 Contexte

Le changement de législature s'effectue durant une courte période et dans des conditions souvent difficiles. La majorité des agents ont quitté le cabinet sortant et une nouvelle équipe, qui doit rapidement être opérationnelle, s'installe. Les risques d'insécurité du patrimoine, de mauvaise gestion et de non-respect des diverses formalités administratives sont plus élevés qu'en période courante.

La réglementation actuelle encadre peu cette période spécifique. L'arrêté du gouvernement wallon du 17 juillet 2009 se limite à prévoir le maintien en service d'une cellule provisoire et renvoie à une circulaire pour les modalités pratiques de déclassement et de remise-reprise. Cette circulaire reprend essentiellement une liste de procès-verbaux standardisés à établir par les secrétaires de cabinet entrant et sortant.

Les secrétaires de cabinet et le SEPAC font valoir que, par rapport aux autres entités, les cabinets de la Communauté française et de la Région wallonne sont encadrés par une réglementation spécifique, bénéficient d'un accompagnement du SEPAC et disposeront prochainement d'un vade-mecum d'installation des cabinets plus exhaustif que ce qui existait jusqu'alors.

⁽⁸⁸⁾ Consommation de 114.236,72 euros pour un crédit de 103.000 euros (consommation à 111 %). Ce crédit avait été réduit par erreur et ne permettait plus de liquider les montants établis par la circulaire du 7 juillet 2007 relative aux rémunérations des ministres qui fixe leurs traitements et indemnités.

⁽⁸⁹⁾ 146,3 ETP sur un effectif global de 327,4 au 31 décembre 2009, soit 45 %, au lieu de 161,7 sur un effectif de 462, soit 35 % au 31 octobre 2008.

4.2 Aspects budgétaires

1. Au budget initial 2009, les allocations de base relatives aux dépenses des cabinets ministériels ⁽⁹⁰⁾ furent dotées de crédits équivalant à une année de fonctionnement.

Néanmoins, afin d'éviter une consommation intégrale de ces crédits par les cabinets de la législature 2004-2009, un blocage administratif a été décidé par le gouvernement, limitant l'utilisation de ces crédits à l'équivalent de 7/12 (hors traitement des ministres ⁽⁹¹⁾).

2. Lors du changement de législature, le gouvernement a, le 20 juillet 2009, décidé :

- la levée du blocage administratif ;
- l'alimentation, par réallocation et transfert, de nouveaux programmes budgétaires ;
- une réduction de 15 % des crédits alloués aux cabinets, conformément à la déclaration de politique régionale précitée ;
- l'octroi, à chaque cabinet, d'une enveloppe de 11.000 euros ⁽⁹²⁾, destinée à financer les frais de première installation et d'informatisation.

Néanmoins, aucune allocation de base nouvelle n'a été créée permettant d'identifier les crédits octroyés aux nouveaux cabinets. Les crédits ont été maintenus dans les programmes initiaux ⁽⁹³⁾, qui ont été dévolus aux ministres selon l'ordre de préséance. Ainsi, à l'exception du ministre-président, les trois ministres actuels qui faisaient également partie du gouvernement précédent disposent de crédits imputés sur un programme pour le premier semestre 2009 et sur un autre programme à partir de la mi-juillet.

3. À l'occasion de l'ajustement budgétaire 2009, les crédits ont été revus pour tenir compte des transferts de personnel opérés conformément à l'article 3, § 2, de l'arrêté du gouvernement wallon du 17 juillet 2009.

Par contre, aucun transfert de crédits n'a été réalisé à partir du programme 09 couvrant les dépenses du ministre de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme, au cours de la législature sortante, alors que ce programme 9 était devenu sans objet à la suite de la réduction à huit du nombre de ministres. Les crédits non utilisés n'ont pas été consommés.

4. Enfin, le budget manque de transparence concernant l'octroi d'un crédit supplémentaire de 11.000 euros à chaque cabinet ⁽⁹⁴⁾ : dans quatre cas, l'allocation de base créée ⁽⁹⁵⁾ n'a pas été alimentée, les crédits supplémentaires ayant été inscrits directement sur les autres allocations de fonctionnement ou de dépenses patrimoniales. Si des ventilations de crédits sont autorisées au sein d'un programme budgétaire, elles doivent être réalisées, en toute transparence, par le biais d'arrêtés de redistribution.

Par ailleurs, l'allocation de base prévue à cet effet est de classe économique 12 et ne peut concerner des investissements, ce qui est contraire à l'objectif de cette enveloppe complémentaire. Pour preuve, un des deux seuls cabinets ayant utilisé les crédits inscrits à l'allocation de base 12.07 ⁽⁹⁶⁾ l'a fait pour acquérir du matériel informatique. Il s'agit d'un argument régulièrement avancé par les cabinets pour justifier la ventilation directe du montant de ce crédit supplémentaire vers d'autres allocations de base. Les secrétaires de cabinet annoncent une réflexion sur la création d'une allocation de base plus appropriée.

⁽⁹⁰⁾ Programmes 1 à 9 de la division organique 02.

⁽⁹¹⁾ Ces dépenses ne sont en effet pas comprises dans le plafond de subsistance alloué à chaque cabinet. Elles sont cependant strictement encadrées par une circulaire du 7 juillet 2007. En l'espèce, les ministres de l'ancienne législature ont été rémunérés jusqu'au 15 juillet 2009.

⁽⁹²⁾ Ce montant correspond à celui alloué en 2004 pour l'installation des cabinets, réduit de 15 %.

⁽⁹³⁾ Programmes 1 à 8 de la division organique 02.

⁽⁹⁴⁾ Non comptabilisé dans le plafond de subsistance.

⁽⁹⁵⁾ 12.07 – *Frais de premier établissement*.

⁽⁹⁶⁾ Sur les quatre cabinets qui ont inscrit les crédits sur cette allocation de base, deux ne les ont pas utilisés.

4.3 Cellule provisoire

4.3.1 Cadre réglementaire

Conformément à l'article 28, § 1^{er}, de l'arrêté du 17 juillet 2009, une cellule est maintenue en service à l'occasion d'un changement de législature ou en cas de remaniement ministériel « dans le souci d'assurer une passation de pouvoir harmonieuse ». Cette cellule doit perdurer jusqu'à la reddition des comptes et la remise de l'inventaire. Elle se compose du secrétaire de cabinet, de l'ordonnateur délégué, du comptable extraordinaire, du correspondant informatique, d'un collaborateur et d'un chauffeur. Le nombre de membres peut différer selon que certaines de ces fonctions sont assurées par la même personne.

La circulaire prise à la même date prévoit que la cellule a une durée maximale d'un mois à dater de l'entrée en fonction du nouveau gouvernement, à savoir le 16 juillet 2009, et que l'ordonnateur délégué garde, au cours de cette période, ses prérogatives pour toutes les dépenses engagées avant le changement de ministre.

4.3.2 Constats et commentaires

Dans la pratique, ces dispositions n'ont pas toujours été respectées, comme en atteste le tableau suivant, qui reprend, pour chaque cabinet, les dates de reddition des comptes et de procès-verbal de remise-reprise en regard des dates de fin de fonction des comptables et des secrétaires de cabinet ⁽⁹⁷⁾.

Tableau 4 – Dates de reddition des comptes, remise-reprise et fin de fonction des ordonnateurs délégués et comptables

Cabinet	Fin de fonction secrétaire de cabinet	Fin de fonction comptable	P.-v. de remise-reprise	Reddition des comptes
Cabinet 1	22/07/09	22/07/09	22/07/09	9/07/09
Cabinet 2	31/07/09	31/07/09	non établi	31/07/09
Cabinet 3	31/07/09	31/07/09	20/07/09	15/07/09
Cabinet 4	21/07/09	24/07/09	20/07/09	24/07/09
Cabinet 5	22/07/09	22/07/09	21/07/09	23/07/09
Cabinet 6	15/08/09	15/08/09	11/08/09	11/08/09
Cabinet 7	17/07/09	17/07/09	17/07/09	20/07/09
Cabinet 8	22/07/09	22/07/09	22/07/09	20/07/09
Cabinet 9	11/08/09	11/08/09	16/07/09	11/08/09

Dans trois cabinets, les arrêtés de fin de fonction des membres de la cellule n'ont pas été transmis à la Cour.

Dans deux cas, la reddition des comptes a eu lieu avant la fin de la législature et dans cinq autres cabinets, elle a été établie au cours du mois de juillet ⁽⁹⁸⁾. Dans un cas, cette reddition a eu lieu alors que le comptable avait été démis, la veille, de ses fonctions.

⁽⁹⁷⁾ Selon la circulaire, ce sont les secrétaires de cabinet entrant et sortant qui signent un procès-verbal général de remise-reprise.

⁽⁹⁸⁾ La rapidité de ces redditions explique en partie le nombre élevé de factures relatives aux cabinets dissous, qui ont été transmises à l'administration et imputées sur des crédits spécifiques.

4.4 Remises-reprises

4.4.1 Cadre réglementaire

Conformément à l'article 28, § 2, de l'arrêté du 17 juillet 2009, les modalités de remise-reprise sont établies par circulaire ⁽⁹⁹⁾.

Celle-ci prévoit que les secrétaires de cabinet sortant et entrant :

- établissent un procès-verbal général de remise-reprise ⁽¹⁰⁰⁾ ventilé en inventaire du mobilier, du parc et des licences informatiques, du parc automobile, des machines de bureau, des téléphones portables, des électroménagers non encastrés, des appareils d'entretien des locaux et des ouvrages de référence ;
- établissent, le cas échéant, un procès-verbal de remise-reprise des œuvres d'art ;
- fassent l'inventaire des contrats en cours et la liste des factures restées en souffrance, avec les pièces y relatives ⁽¹⁰¹⁾ ;
- établissent un procès-verbal de remise-reprise des badges et clés d'accès aux locaux du cabinet ;
- transfèrent au SEPAC les plaques d'immatriculation « E ».

4.4.2 Constats et commentaires

1. Le gouvernement wallon a décidé des modalités de remise-reprise le 17 juillet 2009. Parmi les quatre ministres demeurés en place, trois se succèdent à eux-mêmes et un réalise une remise-reprise avec le cabinet sortant, qui se trouvait dans le bâtiment où il emménage.

Vu le nombre inférieur de ministres, un des bâtiments a été cédé au SEPAC, qui a laissé ses locaux au ministre de l'Économie.

2. Dans les faits, ces procédures de remise-reprise diffèrent fortement d'un cabinet à l'autre.

Lorsqu'il s'agissait d'un cabinet où le ministre se succédait à lui-même (trois cabinets concernés), ces procédures se sont passées rapidement et sans difficulté.

Par contre, lorsqu'un cabinet ministériel était repris par le cabinet d'un autre ministre au sein du même bâtiment, les remises-reprises se sont réalisées rapidement, vu l'urgence de l'installation ; elles ne se sont pas toujours accompagnées d'un contrôle physique. Celui-ci, qui a eu lieu lors de la réalisation des inventaires, a fait apparaître, selon les secrétaires de cabinet, des discordances entre les biens physiquement présents et les biens compris dans la liste annexée au procès-verbal de remise-reprise.

Dans certains cas, les remises-reprises ont été réalisées avec réserve. Dans un cas, aucun procès-verbal n'a été établi en raison de la reprise d'un cabinet par le même ministre au même endroit. Néanmoins, de tels procès-verbaux ont été établis dans le cas de deux cabinets qui se trouvaient dans une situation semblable.

3. L'inventaire des contrats en cours n'a pas été dressé dans cinq cabinets. Les contrats ont été découverts par le nouveau cabinet lors de la réception de factures y afférentes et ont dû, dans certains cas, être réclamés aux fournisseurs.

Il apparaît également que des contrats ont une durée qui excède la date du changement de législature, liant ainsi les nouveaux cabinets, sous peine d'indemnités de résiliation souvent élevées. Cette question sera encadrée dans une circulaire spécifique ; un délai maximal sera prévu permettant aux nouveaux cabinets d'effectuer les démarches nécessaires pour la clôture et la conclusion de nouveaux contrats.

4. Des factures en souffrance ont été trouvées dans deux cabinets sans pièces justificatives et sans qu'une liste n'en ait été dressée. Elles ont été envoyées au SPW, de même que les factures afférentes aux cabinets de la législature 2004-2009 reçues, après leur installation, par tous les nouveaux cabinets.

⁽⁹⁹⁾ Circulaire datant également du 17 juillet 2009.

⁽¹⁰⁰⁾ Sur la base du « programme inventaire ».

⁽¹⁰¹⁾ Ces contrats concernent les abonnements de téléphonie mobile, de carburant, les assurances (incendie, véhicules), les locations, la fourniture de gaz, eau, électricité, etc.

4.5 Inventaires

4.5.1 Situation et recommandations antérieures

Les inventaires communiqués par les cabinets en 2007/2008 révélaient encore l'absence de standardisation des définitions et descriptions de biens, n'intégraient pas toujours les informations relatives aux déclassements ou au matériel prêté et ne contenaient pas toutes les données relatives aux factures et aux fournisseurs. Il n'avait pas été possible, sauf dans un cabinet, de s'assurer de l'exhaustivité des biens repris à l'inventaire, en raison de la discontinuité des numérotations ou des divergences de présentation.

Ces inventaires n'étaient pas centralisés au sein du SEPAC, contrairement aux termes de la circulaire de l'époque.

La Cour avait rappelé la nécessité de mener à terme la réflexion relative à la centralisation des inventaires, entamée en concertation avec les cabinets de la Communauté française, afin de garantir l'exhaustivité et la fiabilité des données, la possibilité de fusionner les inventaires et la protection de ce patrimoine particulier.

Selon la réponse apportée par les membres du gouvernement wallon, ce travail de réflexion devrait aboutir à l'élaboration d'un programme informatique commun adapté à tous les cabinets, y compris ceux de la Communauté française.

4.5.2 Situation actuelle

Inventaires 2009-2010

En 2009, les inventaires des nouveaux cabinets n'ont pas été transmis au SEPAC ; la circulaire ne prévoit aucune date limite pour cette opération, alors que le SEPAC doit établir tous les ans un « *relevé complet des inventaires sur la base des renseignements fournis par le secrétaire de cabinet via relevé patrimonial* »⁽¹⁰²⁾.

Début 2010, les inventaires ont été réalisés, ou actualisés dans certains cas, à la demande de la Cour.

Dans trois cabinets, ces inventaires satisfont aux exigences précitées : numérotation continue, intégration des déclassements et du matériel prêté et données relatives aux fournisseurs.

Dans les cinq autres cabinets, les données demeurent incomplètes et des difficultés sont survenues pour établir leur inventaire, qui ne correspondait pas aux listes annexées aux procès-verbaux de remise-reprise. Un contrôle physique plus strict lors de la remise-reprise aurait évité ces discordances. Le matériel manquant est plus ou moins important selon les cabinets. Des biens non inventoriés ont également été trouvés, sans possibilité d'établir leur provenance.

Quoi qu'il en soit, la conciliation des inventaires des cabinets des deux législatures est impossible à réaliser, par manque de standardisation et d'uniformisation des inventaires, réalisés en interne ou par une firme extérieure. Les nouveaux cabinets ont, dans la plupart des cas, renuméroté les biens issus de l'inventaire repris.

La Cour ne peut donc vérifier si l'ensemble des biens inventoriés au cours de la législature 2004-2009 sont repris dans les inventaires 2010.

La mise à l'inventaire des biens acquis en 2009 a été vérifiée ; les inventaires reflètent correctement ces acquisitions.

Uniformisation et standardisation en cours

Le travail de réflexion entamé sous la législature précédente par les secrétaires de cabinet des deux entités et le SEPAC a repris au cours de la nouvelle législature. Il s'est concrétisé par une décision du gouvernement, d'avril 2010, approuvant l'instauration d'un système d'inventaire uniforme et standardisé pour l'ensemble des cabinets. Selon les secrétaires de cabinet, le nouveau programme d'inventaire sera identique dans tous les cabinets et garantira la sécurité du patrimoine au travers des différentes législatures.

⁽¹⁰²⁾ Cf. le point 8.3, p. 26 de la circulaire.

Deux pistes avaient été envisagées : le recours à une firme extérieure ou la généralisation d'un système interne. C'est cette dernière solution qui a finalement été retenue : le système d'inventaire sera basé sur celui mis au point au sein du cabinet du ministre-président, lequel sera éventuellement perfectionné. Dans sa réponse, le ministre-président précise que l'inventaire établi sur la base du nouveau programme sera transmis au SEPAC au plus tard le 15 janvier 2011.

4.6 Allocations forfaitaires de départ

4.6.1 Aspects budgétaires

Les crédits prévus pour le paiement des allocations forfaitaires de départ (1,2 million d'euros) ont été intégralement consommés. Mais ces crédits se sont avérés insuffisants et des allocations forfaitaires de départ ont été imputées, pour un montant total de 37.354,46 euros, sur des crédits de personnel du cabinet du ministre-président.

4.6.2 Calcul des allocations

Des allocations forfaitaires de départ ont été attribuées, sur la base de l'article 25 de l'arrêté du 13 octobre 2006, aux membres du personnel des cabinets de la précédente législature, qui n'ont pas été repris en service après les élections de juin 2009. Le calcul fait intervenir divers éléments, tels que la durée des services ininterrompus prestés au sein d'un cabinet ministériel, le montant du dernier traitement d'activité attribué à l'agent, ainsi que le nombre de mois couverts par l'allocation forfaitaire.

Aucun des dossiers examinés n'a révélé d'erreur liée à l'application de l'article 25 précité quant aux aspects considérés lors du contrôle : le montant de l'allocation avait été, dans chaque cas, calculé conformément aux prescriptions de cette disposition, sur la base des pièces mises à la disposition du SEPAC.

4.6.3 Allocations de chômage

Si l'allocation forfaitaire de départ ne peut être octroyée qu'aux personnes ne bénéficiant pas de revenu, une exception est notamment prévue pour les allocations de chômage ⁽¹⁰³⁾.

Cependant, dans ce cas, l'allocation forfaitaire de départ versée à l'agent en vertu de l'article 25 est diminuée du montant des allocations de chômage.

L'examen des dossiers a toutefois permis d'identifier certains problèmes résultant de la perception d'allocations de chômage et, corrélativement, de la récupération des sommes versées indûment.

L'arrêté royal du 19 juillet 2001 relatif à l'installation des organes stratégiques des services publics fédéraux et relatif aux membres du personnel des services publics fédéraux désignés pour faire partie du cabinet d'un membre d'un gouvernement ou d'un collègue d'une Communauté ou d'une Région précise, en son article 18, § 3, que « l'allocation de départ n'est pas considérée comme une rémunération pour l'application de la réglementation sur le chômage, ni pour le calcul des cotisations de sécurité sociale ».

Sont ici visés les articles 44 et suivants de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 relatif au chômage.

L'article 44 de cet arrêté, en particulier, dispose en effet que « pour pouvoir bénéficier d'allocations, le chômeur doit être privé de travail et de rémunération par suite de circonstances indépendantes de sa volonté ».

⁽¹⁰³⁾ L'article 25, § 4, prévoit également que le ministre puisse octroyer une allocation en cas de fonctions partielles de l'intéressé dans le secteur privé ou dans un service relevant d'un pouvoir législatif, un service public ou dans un établissement d'enseignement subventionné.

L'article 46 ajoute : « § 1^{er}. Pour l'application de l'article 44, sont notamment considérés comme rémunération : (...) 5^o l'indemnité, à laquelle le travailleur peut prétendre du fait de la rupture du contrat de travail, (...) ». Par analogie à cette indemnité, l'allocation forfaitaire de départ pourrait également être tenue, a priori, pour une rémunération au sens de l'article 44 précité. En effet, si l'article 46 vise plusieurs exceptions à cette règle, aucune d'entre elles n'envisage les allocations de départ octroyées aux anciens membres d'un cabinet ministériel.

Au niveau fédéral, pareille difficulté a été résolue par l'adoption de l'article 18, § 3, de l'arrêté royal du 19 juillet 2001 précité. Il en résulte que les bureaux de l'ONEM ne peuvent refuser l'octroi d'allocations de chômage, et donc la qualité de chômeur complet indemnisé, au bénéficiaire de l'allocation forfaitaire de départ octroyée en vertu de cet arrêté royal du 19 juillet 2001.

En Région wallonne, aucune disposition réglementaire semblable n'autorise à déroger aux prescriptions de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.

Pareille disposition ne pourrait d'ailleurs être insérée dans un arrêté émanant d'une entité fédérée, l'autorité fédérale étant seule compétente, en vertu de l'article 6, § 1^{er}, VI, 5^e alinéa, 12^o, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, en matière de droit du travail et de sécurité sociale.

En pratique, l'examen des dossiers révèle que le secrétariat de chaque cabinet ministériel délivre à l'agent sortant, sur demande, une attestation précisant, à l'intention du bureau de l'ONEM, que « par analogie aux dispositions visées à l'article 18 de l'arrêté royal du 19 juillet 2001 (...) l'allocation forfaitaire de départ est à considérer comme une libéralité ou une indemnité pour dommage moral au sens de l'article 46 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 ».

La Cour constate que pareille attestation n'est pas de nature à combler la lacune réglementaire sans une intervention du législateur fédéral.

Les secrétaires de cabinet partagent l'analyse juridique de la Cour mais précisent néanmoins que « cette compétence étant fédérale, seul le législateur fédéral pourrait y pourvoir. Cependant, les démarches effectuées à l'époque auprès de l'État fédéral étant restées vaines, seul un alignement et un renvoi au système fédéral est possible. Cette position a également été adoptée par la Communauté flamande qui était confrontée aux mêmes problèmes en cette matière.

En usant de cette réglementation par référence, on perçoit mal et c'est la raison pour laquelle l'ONEM se contente de ce renvoi, comment ce dernier pourrait refuser de traiter de la même manière les agents des cabinets fédéraux et ceux des entités fédérées, sauf à considérer qu'il y a une discrimination flagrante de traitement.

L'octroi de l'allocation forfaitaire de départ n'exclut donc pas son bénéficiaire du droit aux allocations de chômage. Néanmoins, cette allocation n'est pas cumulable dans sa totalité avec les allocations de chômage », raison pour laquelle ces dernières diminuent l'allocation forfaitaire à due concurrence.

4.6.4 Récupération des indus

Dispositions réglementaires

Le § 3 de l'article 25 prévoit que « l'allocation de départ est octroyée par mensualités. Sans préjudice du § 1^{er}, la condition d'attribution est l'introduction chaque mois par l'intéressé d'une déclaration sur l'honneur, dans laquelle il apparaît que, pour la période concernée, il n'a exercé aucune activité professionnelle, ou qu'il se trouve dans l'une des conditions prévues au § 4. »

En pratique, le SEPAC adresse, à chaque agent sortant, un courrier lui signifiant la fin de ses fonctions et y joint une attestation à compléter et à transmettre à la fin de chaque mois, en y mentionnant le montant des revenus, pensions ou allocations de chômage éventuellement perçus.

Constats

1. Lorsque l'attestation précitée mentionnait la perception de revenus professionnels ou d'allocations de chômage, le SEPAC a procédé systématiquement à la réduction de l'allocation forfaitaire de départ, conformément à l'article 25, § 4, in fine ⁽¹⁰⁴⁾.

2. Un paiement indu peut cependant résulter de la circonstance que, la première allocation forfaitaire ayant été payée avant réception de l'attestation, l'ancien agent a déclaré, par la suite, avoir perçu des revenus professionnels pendant la période considérée. Le montant excédentaire de la première allocation de départ lui est alors réclamé, ou déduit de l'allocation suivante.

3. Un paiement indu peut également intervenir dans le cas où l'attestation adressée au SEPAC par l'agent sortant s'avère incomplète ou erronée ⁽¹⁰⁵⁾.

4. Lorsqu'un agent titulaire d'une pension de retraite dont le paiement a été suspendu pendant la durée de ses fonctions au sein d'un cabinet ministériel cesse ses fonctions et bénéficie, de ce fait, de l'allocation forfaitaire de départ, le SEPAC n'a pas interrogé la caisse de pension afin de connaître la date de reprise du versement de cette dernière.

5. Les premiers courriers destinés à obtenir les informations pertinentes des bureaux de chômage compétents ont été adressés à l'ONEM par le SEPAC le 22 septembre 2009, les derniers départs des anciens membres des cabinets ayant été enregistrés le 17 juillet 2009. Selon les secrétaires de cabinet, les bureaux de chômage ne disposaient pas, dans un premier temps, des informations leur permettant de répondre à ces demandes de renseignements.

Les réponses des divers bureaux de l'ONEM à ce premier courrier ne concernent, et pour cause, que les allocations de chômage éventuellement perçues au cours des mois de juillet et d'août 2009. Ce n'est cependant que par un courrier daté du 27 janvier 2010 que le SEPAC a interrogé à nouveau l'ONEM. Les réponses à ce second courrier ont été adressées au SEPAC à la mi-février, soit plus de sept mois après la fin de la législature.

Pareil retard implique, lorsque la déclaration de l'ex-agent s'avère incomplète ou inexacte quant à la perception des allocations de chômage, des difficultés supplémentaires relatives au recouvrement des sommes indûment versées.

En effet, le versement de l'allocation s'étendant sur une durée maximale de cinq mois, le SEPAC s'est trouvé, en février 2010, dans l'impossibilité de compenser l'indu sur le versement d'allocations suivantes. Dans ce cas, le montant doit être récupéré à l'intervention du SPW.

4.7 Dépenses des cabinets dissous

Ces dépenses peuvent être classées en deux catégories :

- des charges du passé, relatives à des prestations, fournitures, achats, etc., effectués par des cabinets d'anciennes législatures ;
- des charges du présent mais liées à des membres de gouvernements antérieurs : il s'agit des dépenses concernant les collaborateurs mis à la disposition des ministres sortant de charge.

⁽¹⁰⁴⁾ Voir supra.

⁽¹⁰⁵⁾ Par exemple, dans un cas, après avoir déclaré sur l'honneur ne pas avoir perçu d'allocations de chômage pendant la période du 17 juillet 2009 au 17 novembre 2009, l'agent s'est expatrié. En réponse à un courrier adressé par le SEPAC en date du 27 janvier 2010, l'ONEM a fait savoir, par lettre du 15 février 2010, que l'agent avait perçu, au cours de la période précitée, la somme de 5.448,44 euros. Selon les informations fournies par le SEPAC, la récupération de l'indu n'a pas pu, dans ce cas, être menée à bonne fin, l'intéressée n'ayant pu être localisée.

4.7.1 Charges liées aux cabinets dissous

Aspects budgétaires

Les crédits destinés à couvrir les factures ou déclarations de créance relatives aux cabinets dissous sont inscrits à l'allocation de base 01.05 ⁽¹⁰⁶⁾ du programme 02 de la division organique 12, quel que soit le type de dépenses (charges de personnel, dépenses de fonctionnement ou dépenses patrimoniales). Cette allocation de base supporte également le coût du service central de comptabilité, de sorte que les crédits réellement affectés aux dépenses des cabinets dissous ne sont pas aisément identifiables. Si les programmes justificatifs isolent ces crédits, les réallocations opérées en cours d'exercice budgétaire permettent difficilement d'en garder une vision claire.

Le tableau suivant reprend, depuis 2004, (1) les crédits prévus initialement sur cette allocation de base, (2) la part affectée aux dépenses des cabinets dissous telle que mentionnée dans les programmes justificatifs, (3) les crédits définitifs issus des ajustements et redistributions et (4) la consommation globale.

Tableau 5 – Évolution des crédits alloués aux cabinets dissous depuis 2004 et consommation

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
(1)	1.152.000	1.325.000	1.260.000	1.250.000	1.250.000	1.250.000
(2)	1.004.000	1.004.000	1.004.000	1.004.000	1.004.000	1.004.000
(3)	652.000	1.825.000	1.028.000	830.000	798.000	1.100.000
(4)	433.791	1.697.847	466.004	425.887	141.660	699.261

(en euros)

Processus de liquidation

La liquidation des factures relatives aux cabinets dissous est réalisée au sein de la direction générale transversale du budget, de la logistique et des technologies de l'information et de la communication ⁽¹⁰⁷⁾, laquelle ne figure pas, dans la circulaire, parmi les acteurs de la gestion des cabinets ministériels.

En cette matière, la circulaire prévoit qu'à l'occasion de la remise-reprise entre deux cabinets, le secrétaire de cabinet sortant remet au secrétaire entrant une liste des factures restées en souffrance « *dont les obligations ou la liquidation doivent être reprises par le nouveau cabinet* ».

En pratique, les factures parviennent au SPW par l'entremise du SEPAC ou des secrétaires de cabinets et/ou des ordonnateurs délégués. Dans la majorité des cas, elles ne sont pas accompagnées de bon de commande, ni de tout autre document qui permettrait un contrôle minimal et elles n'ont fait l'objet d'aucune réception. Dans pareille situation, le risque de double paiement ou de paiement incorrect est élevé, car l'administration dispose de peu de moyens de vérification. À l'occasion du contrôle des pièces et sans vérification systématique, un cas de double paiement a d'ailleurs été décelé. Dans sa réponse, l'administration a signalé qu'un contact a été pris, à ce sujet, avec le receveur général et que la somme serait récupérée. Les secrétaires de cabinet ont par ailleurs indiqué que les bons de commande non encore honorés seront transmis à l'administration afin de faciliter le contrôle des dépenses.

Dépenses

En l'absence d'encadrement, les dépenses pouvant être mises à la charge des cabinets dissous ⁽¹⁰⁸⁾ ne sont pas définies.

⁽¹⁰⁶⁾ Frais d'études, de relations publiques et de documentation du service central de comptabilité, en ce compris les indemnités généralement quelconques au personnel, ainsi que les dépenses des cabinets dissous.

⁽¹⁰⁷⁾ DGT2.

⁽¹⁰⁸⁾ Notamment du point de vue de la date de facturation ou de l'objet de la dépense.

Les factures ou déclarations de créance relatives à l'ancienne législature introduites pour liquidation auprès de l'administration sont, au 15 juin 2010, au nombre de 408.

**Tableau 6 – Factures relatives aux cabinets dissous :
frais de fonctionnement et de personnel**

	Nombre	Montant
Fonctionnement	286	341.631,75
Personnel	111	874.122,01
Total liquidé	397	1.215.753,76
En attente	11	95.035,11
Total	408	1.310.788,87

(en euros)

Des ventilations détaillées de ces factures, par cabinet, figurent en annexe 2 ⁽¹⁰⁹⁾.

Commentaires

1. Le nombre de factures envoyées vers l'administration diffère fortement d'un cabinet à l'autre. Selon le cabinet dissous concerné, le nombre de factures de fonctionnement transmises varie de zéro à 82.

2. Quoique la majorité des dépenses reposent sur des factures de fournisseurs, cinq dépenses consistent dans le remboursement de frais exposés par un collaborateur du ministre. S'il est impossible d'obtenir la totalité des factures auprès de l'ensemble des fournisseurs avant la reddition des comptes, ce n'est pas le cas des déclarations de créance des membres du gouvernement et de leurs collaborateurs. Ce type de dépense ne devrait pas être imputé sur les crédits des cabinets dissous, mais sur les crédits du cabinet de l'ancienne législature.

3. 226 factures (soit 58 %) sont antérieures au 17 juillet 2009 et auraient donc dû être liquidées par les comptables extraordinaires, qui disposaient d'un délai d'un mois pour la reddition des comptes. Parmi ces factures antérieures, 24 sont antérieures à 2009, sans qu'aucune justification ne soit fournie sur leur non-liquidation en temps utile. Ces dépenses, exposées entre 2004 et 2008 par trois cabinets, concernent des frais de voyages, d'imprimerie ou de téléphonie. Enfin, seulement onze factures identifiées ont fait l'objet d'un ou plusieurs rappels ⁽¹¹⁰⁾.

4. La plupart des factures datées à partir du 17 juillet 2009 concernent des frais exposés au cours de la législature précédente. Cependant, au moins huit factures ⁽¹¹¹⁾ sont relatives à des prestations postérieures au changement de législature, sans qu'il soit possible d'identifier s'il s'agit de dépenses liées au fonctionnement de la cellule provisoire ou du nouveau cabinet. Dans certains cas, il s'agit bien de dépenses de la nouvelle législature, comme, par exemple, des factures de téléphonie pour les mois de novembre et décembre 2009, une mensualité d'août pour le leasing d'un véhicule, ou une facture concernant la mise à disposition d'une banque de données de juillet 2009 à juillet 2010 ⁽¹¹²⁾.

⁽¹⁰⁹⁾ Un tableau reprenant le nombre et le montant des factures liquidées par l'administration, en fonction de leur date (antérieure ou postérieure au 17 juillet) et un tableau reprenant une ventilation plus précise en fonction de la date de facturation des frais de fonctionnement figurent à l'annexe 2.

⁽¹¹⁰⁾ Occasionnant des frais additionnels de 2.190,00 euros.

⁽¹¹¹⁾ Toutes les factures ne mentionnant pas précisément la période couverte.

⁽¹¹²⁾ L'administration signale qu'il s'agit de contrats passés par les anciens cabinets. Elle précise en outre qu'une facture de téléphonie date bien de la nouvelle législature. En effet, le contrat, souscrit par un ancien cabinet, n'a pas été résilié. Les numéros des anciens collaborateurs ont été supprimés début 2010 tandis que d'autres numéros ont été ajoutés pour les nouveaux collaborateurs.

5. Quatre factures ne permettent pas d'identifier les cabinets ni, dans certains cas, les périodes concernées, ce qui réduit la possibilité d'un contrôle ⁽¹¹³⁾.

6. Des factures d'un fournisseur d'électricité ont été mises à la charge des cabinets dissous, alors que ces dépenses n'incombent pas aux cabinets ministériels mais au SEPAC.

7. Des factures relatives aux collaborateurs de ministres sortant de charge ont été imputées sur les crédits des cabinets dissous, alors que des crédits spécifiques sont prévus à cet effet ⁽¹¹⁴⁾.

4.7.2 Dépenses relatives aux collaborateurs des ministres sortant de charge

Les ministres sortant disposent de la collaboration de deux agents pendant une période comprise entre un et cinq ans, calculée au prorata de la durée du mandat ministériel ⁽¹¹⁵⁾.

Les rémunérations de ces agents sont imputées sur une allocation de base du programme 7 de la division organique 9 ; ces crédits s'élèvent, en 2009, à 725 milliers d'euros et ont été consommés à hauteur de 94 %. Ces crédits ont été diminués de plus de 40 % par rapport à l'année précédente.

Tableau 7 : Crédits 2004-2010 relatifs aux collaborateurs des ministres sortant de charge

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
ND ⁽¹¹⁶⁾	ND	1.004	1.048	1.254	725	546

(en milliers d'euros)

Au cours du premier semestre 2009, 21 personnes représentant 15,5 ETP étaient mises à la disposition de cinq ministres issus de la fin de législature 1999-2004 ⁽¹¹⁷⁾ et de trois ministres de la législature 2004-2009 sortis de charge en 2006 et 2007 ⁽¹¹⁸⁾. La situation de ces ministres et collaborateurs était encore régie par l'arrêté de fonctionnement de 2004, lequel prévoyait une période de cinq ans, quelle que soit la durée du mandat ministériel.

Au 31 décembre 2009, deux ministres sortant au terme de la législature 2004-2009 disposent, ensemble, de trois ETP.

Malgré les demandes de la Cour, les programmes justificatifs ne mentionnent toujours pas ces informations.

4.8 Conclusion

1. Contrairement à ce qui avait été recommandé par la Cour et prévu par la décision du gouvernement du 20 juillet 2009, la nomenclature budgétaire ne permet toujours pas d'identifier précisément les crédits alloués aux différents ministres en cas de changement de législature.

⁽¹¹³⁾ Selon l'administration, le gestionnaire des dossiers aurait disposé, préalablement à la signature des factures par l'ordonnateur, des précisions quant aux cabinets impliqués et aux périodes concernées.

⁽¹¹⁴⁾ Cinq factures pour un montant total de 2.070,55 euros. Celles-ci n'ont pas été prises en considération dans le calcul du nombre de factures relatives aux cabinets dissous.

⁽¹¹⁵⁾ Cf. l'article 27, § 1^{er}, de l'arrêté du 17 juillet 2009,

⁽¹¹⁶⁾ Les budgets 2004 et 2005 n'identifiaient pas spécifiquement ces crédits, qui étaient inclus dans une allocation de base plus large reprenant également les rémunérations de plusieurs cellules.

⁽¹¹⁷⁾ Fin de fonction programmée en juillet 2009.

⁽¹¹⁸⁾ Fins de fonction des collaborateurs prévues en mai 2009, juillet et octobre 2010.

2. La brève période au cours de laquelle s'effectue le changement de législature est trop peu encadrée au regard des risques élevés en matière de continuité des services publics et de protection du patrimoine. En particulier, les fonctions des membres de la cellule provisoire sont peu claires et aucune procédure n'est prévue pour remédier à l'absence de secrétaire de cabinet, de remise-reprise, ou en cas de désaccord sur cette remise-reprise.

Par ailleurs, des remises-reprises ont été signées par des agents démis de leur fonction.

3. Le contrôle physique des biens inventoriés, sous-jacent aux procédures de remise-reprise entre les secrétaires de cabinet, n'a pas été systématiquement effectué. Il ressort de l'établissement des inventaires en fin d'année qu'il manque certains biens inventoriés et que d'autres ne sont pas repris dans l'inventaire.

4. De nombreux contrats de location ou d'entretien ont une durée qui excède le changement de législature, contrairement aux recommandations formulées par la Cour lors de l'audit précédent. Des instructions devraient être données aux secrétaires de cabinet sortants au sujet de la clôture de ces contrats et, par exemple, de la coupure des lignes téléphoniques. Plus fondamentalement, la Cour rappelle que les contrats conclus doivent couvrir, au maximum, la durée de la législature. En cas de fin anticipée, ces contrats doivent être résiliés le plus rapidement possible. Une circulaire spécifique concernant l'installation et la fin de législature est annoncée par les secrétaires de cabinet. Cette problématique y sera encadrée.

5. Les situations concrètes et les difficultés survenues en matière d'inventaire au moment du changement de législature ont confirmé les risques décelés à l'occasion des contrôles précédents, à savoir que des biens inventoriés n'ont pu être localisés et que des biens localisés n'ont pas été inventoriés.

La décision du 20 avril 2010 du gouvernement de mettre en place un système unifié d'inventorisation constitue donc une étape essentielle dans le processus de sécurisation de ce patrimoine particulier. Dans le cadre de cette réforme, l'attention devra être accordée à la nécessité de définir des moyens qui permettent d'identifier les biens, afin de garantir la conciliation des inventaires à l'occasion des remaniements ministériels et des changements de législature.

6. La Cour souligne que les allocations forfaitaires de départ doivent, en vertu des articles 44 et suivants de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 relatif au chômage, être considérées comme des rémunérations. Si l'arrêté royal du 19 novembre 2001 précité déroge, pour ce qui concerne le personnel des organes stratégiques fédéraux, à la réglementation sur le chômage, aucune disposition similaire n'existe au bénéfice des agents des cabinets du gouvernement de la Région wallonne.

La Cour constate également que le principe de spécialité budgétaire n'a pas été respecté lors de la liquidation de quelques allocations forfaitaires de départ. Une réallocation aurait dû intervenir sur l'allocation de base spécialement destinée à ces dépenses.

7. La nature et la date des dépenses pouvant être imputées sur les crédits des cabinets dissous ne sont pas définies et leur processus de liquidation ne permet aucun contrôle. Le risque de double paiement est donc élevé. En l'espèce, l'imputation de nombreuses dépenses sur les crédits des cabinets dissous pose question. Nombreuses sont celles qui auraient dû être liquidées par les comptables extraordinaires sur les crédits des cabinets. Les secrétaires de cabinet ont annoncé la volonté de transmettre les bons de commande non encore honorés à l'administration.

5. Suivi des recommandations antérieures

5.1 Points examinés

Tous les comptes d'avances de fonds des comptables extraordinaires des cabinets ministériels afférents à l'année 2009 ont été examinés, de même que l'ensemble des mar-

chés publics dont le montant a été engagé en 2009. Le contrôle a essentiellement été réalisé sur pièces.

Les irrégularités constatées lors des précédents audits ⁽¹¹⁹⁾ sont devenues pratiquement sans objet, étant donné le nouveau contexte réglementaire, qui a introduit une plus grande souplesse de gestion. Ce nouveau contexte permet aujourd'hui, en pratique, de choisir librement le montant de la rémunération et de le faire évoluer sans avoir à se référer, comme précédemment, à l'ancienneté ou à l'expérience de l'intéressé. L'audit s'est concentré sur l'analyse ⁽¹²⁰⁾ de la situation administrative et pécuniaire de chaque agent à la date du 31 décembre 2009, à savoir la régularité du traitement versé mensuellement à chaque agent au regard de son arrêté de nomination.

5.2 Comptabilité des avances de fonds

En 2009, les comptables extraordinaires des cabinets ministériels ont obtenu des avances de fonds pour un total de 4,486 millions d'euros, ce qui représente 18 % des crédits consommés par les cabinets.

5.2.1 Compte de fin de gestion

Les comptes de fin de gestion des comptables de la législature 2004-2009 ont été rendus entre le 15 juillet et le 11 août 2009.

5.2.2 Changement de législature

À l'occasion du changement de législature, les soldes non utilisés des avances de fonds provenant des allocations de base relatives aux cabinets de la législature 2004-2009 ne sont pas versés au Trésor, contrairement à ce qui se fait en Communauté française.

Des procès-verbaux de remise-reprise ont été signés entre les comptables sortant et entrant selon la localisation des cabinets, et non en fonction de la reprise des allocations de base, comme en atteste le tableau suivant.

Tableau 8 – Solde des comptes au 16 juillet 2009

Cabinet sortant	Solde compte	Cabinet entrant
Cabinet 1	338.027,05	Cabinet 1
Cabinet 2	377.700,86	Cabinet 3
Cabinet3	206.294,04	Cabinet 4
Cabinet 4	19.024,21	Cabinet 7
Cabinet 5	216.734,68	Cabinet 5
Cabinet 6	0 ⁽¹²¹⁾	
Cabinet 7	76.984,73	Cabinet 2
Cabinet 8	53.989,96	Cabinet 6
Cabinet 9	45.350,20	Cabinet 8
	1.334.105,73	

(en euros)

Le total des avances de fonds non utilisées par les comptables de l'ancienne législature s'élève à 1,3 million d'euros. Du fait du non-remboursement de ces soldes, les comptables de la législature actuelle ont bénéficié de sommes allant de 19 à 377 milliers d'euros, qui n'ont pas été prises en compte dans le calcul du plafond de subsistance.

⁽¹¹⁹⁾ Par exemple, l'attribution d'un traitement et d'un rang ne correspondant pas au grade officiel, la fixation d'un traitement correspondant à une ancienneté fictive.

⁽¹²⁰⁾ Sur la base des fichiers du SEPAC.

⁽¹²¹⁾ Le solde est nul à la suite de la clôture du compte et au versement du montant au comptable centralisateur du SPW.

À noter qu'un comptable a sollicité tardivement ⁽¹²²⁾ une nouvelle avance de fonds de 100.000 euros ; la liquidation effective de l'avance est intervenue le 21 août 2009 sur le compte du nouveau comptable, à la suite du déménagement du cabinet.

5.2.3 Reddition des comptes

La circulaire prévoit la reddition à date fixe d'un compte justificatif de l'emploi des avances de fonds les 30 avril, 31 août et 31 décembre de chaque année. Le changement de législature n'a pas permis de respecter ces échéances.

Comme le montre le tableau suivant, les comptes ont pu être utilisés très vite, la reddition a été réalisée le jour même de la fin de la période couverte, dans six cabinets sur huit, et les comptes ont été transmis à la Cour des comptes par la direction générale transversale du budget, de la logistique et des technologies de l'information et de la communication du SPW, dans un délai d'un à trois mois à partir de la reddition.

Tableau 9 – Dates de reddition et de transmission des comptes des comptables extraordinaires

Cabinet	Période couverte par compte	Reddition	Transmission à la Cour
Cabinet 1	21/07/09 – 24/12/09	25/01/10	11/03/10
Cabinet 2	20/07/09 – 20/08/09	31/08/09	17/09/09
Cabinet 3	21/08/09 – 31/12/09	31/12/09	12/02/10
Cabinet 4	31/07/09 – 30/12/09	31/12/09	12/02/10
Cabinet 5	15/07/09 – 31/12/09	31/12/09	09/03/10
Cabinet 6	14/07/09 – 31/12/09	31/12/09	12/02/10
Cabinet 7	15/07/09 – 31/12/09	05/01/10	12/02/10
Cabinet 8	17/07/09 – 31/12/09	31/12/09	25/03/10
Cabinet 8	13/08/09 – 31/12/09	31/12/09	12/02/10

5.2.4 Examen des comptes et des pièces justificatives

1. Le cumul des fonctions d'ordonnateur et de comptable est strictement interdit par l'article 60 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État du 17 juillet 1991 ; il s'agit d'ailleurs d'un principe élémentaire de contrôle interne. La circulaire du 17 juillet 2009 veille à garantir cette séparation des fonctions en matière de protection des avoirs financiers, d'enregistrement des opérations et de gestion physique des biens, en définissant les responsabilités de chacun en la matière.

Il ressort de l'examen sur pièces et des entretiens menés par la Cour que ces dispositions ne sont pas toujours correctement appliquées.

La Cour rappelle que les pièces justificatives doivent faire apparaître clairement le respect des rôles respectifs. Plus particulièrement, lors de l'acquisition de biens et de services, la preuve du service fait et accepté doit être rapportée par la signature du préposé sur le bon de livraison ou la facture. Ces documents doivent, par ailleurs, comporter clairement l'indication du numéro d'inventaire.

2. À l'exception de deux cabinets ⁽¹²³⁾, les pièces justificatives annexées aux comptes ont été établies et présentées conformément aux dispositions prévues et elles mentionnent l'allocation de base sur laquelle la dépense est imputée. La Cour recommande de joindre systématiquement à ces pièces les bons de commande afin de faciliter le contrôle externe.

⁽¹²²⁾ Le 7 juillet 2009.

⁽¹²³⁾ Dans ces cabinets, divers manquements ont été constatés, comme, par exemple, l'absence de bons de commande, de traces de réception sur les factures, de la mention de l'allocation de base, de contingents, etc.

3. Dans un cabinet, au moins deux déclarations de créance relatives à des frais de déplacement ou de représentation de collaborateurs du ministre ont fait l'objet d'un double paiement. Ces erreurs proviennent de la scission des déclarations de créance et de la discontinuité dans la numérotation des pièces. Les dépenses ont été remboursées.

4. Des dépenses relatives à des loyers dont le montant annuel est supérieur à 5.500 euros hors TVA ont été payées par avances de fonds dans quatre cabinets, alors qu'elles doivent faire l'objet d'engagements spécifiques.

5. Des frais kilométriques ont été remboursés à des agents alors que les arrêtés de contingentement y afférents n'avaient pas été pris. Cette situation a été régularisée en 2010. Par ailleurs, des frais de transports ont été octroyés à des personnes n'ayant pas encore fait l'objet d'un arrêté de nomination.

6. Par manque d'information relative à la répartition des charges, un cabinet a procédé à la liquidation de factures qui auraient dû être prises en charge par le SEPAC.

5.3 *Marchés publics*

5.3.1 *Contexte*

L'analyse a porté sur 56 marchés publics de fournitures ou de services conclus par les cabinets ministériels de la législature actuelle et le SEPAC et ayant fait l'objet d'un engagement comptable en 2009. Parmi ceux-ci, 38 ont été passés par les cabinets eux-mêmes ⁽¹²⁴⁾ et 18 consistent en commandes rattachées à des marchés globaux du SPW (15), de l'ETNIC (2) et à une convention conclue entre le groupe d'intérêt économique informatique (GIEI) et le SPW (1). Ce recours aux marchés à commandes sera encouragé à l'avenir.

Les marchés passés par les cabinets, exclusivement par procédure négociée sans publicité préalable, ont été examinés du point de vue de la passation et de l'exécution, tandis que les autres ont été vérifiés uniquement sous l'angle de l'exécution puisque conclus par des entités non incluses dans le champ d'audit.

Les marchés consistent essentiellement en l'acquisition de véhicules (17) ou de mobilier (11), l'achat ou la location de matériel informatique (11) ou de copieurs/télécopieurs/imprimantes (9).

5.3.2 *Résultats du contrôle*

Passation des marchés

1. Trois marchés conclus dans des cabinets de ministres siégeant également dans le gouvernement de la Communauté française concernent des prestations ou fournitures qui ont fait l'objet, au même moment, d'un marché distinct mais similaire, lequel a été imputé sur les crédits de la Communauté française. La Cour recommande de lancer, dans ces cas, un marché conjoint, sur la base de l'article 19 de la loi du 24 décembre 1993.

2. Les documents de marchés sont imprécis. Ainsi, pour 30 marchés, ils ne mentionnent pas l'hypothèse retenue pour le recours à la procédure négociée sans publicité préalable. Si l'hypothèse implicite est probablement, pour la plupart, celle de l'article 17, § 2, 1^o, a), de la loi du 24 décembre 1993, en raison du montant inférieur à 67.000 euros hors TVA, la procédure négociée est une procédure d'exception dont le recours doit faire l'objet d'une motivation formelle. Quoi qu'il en soit, le montant concerné pour neuf marchés excède ce seuil. En conséquence, ces marchés auraient dû faire l'objet d'une procédure avec publicité. Par ailleurs, des confusions existent dans les documents entre critères de sélection et d'attribution.

3. Les dossiers demeurent incomplets: ils ne contiennent pas de justification de l'absence de consultation de la concurrence, ni de rapport d'attribution, de décision motivée d'attribution et de mention des voies de recours dans les courriers envoyés aux soumissionnaires non retenus, etc.

⁽¹²⁴⁾ Dont un n'a finalement pas été attribué.

4. La plupart des cahiers spéciaux des charges des marchés d'acquisition de véhicules et de matériel informatique comprennent des spécifications techniques mentionnant des produits d'une fabrication ou d'une provenance déterminées, qui ont pour effet de favoriser ou d'éliminer certaines entreprises ⁽¹²⁵⁾, malgré les observations et recommandations formulées au cours des audits précédents.

L'examen de certains marchés d'acquisition de véhicules a révélé que plusieurs concessionnaires de marques différentes avaient été consultés, mais que les spécifications techniques du cahier spécial des charges ou du document en tenant lieu étaient telles qu'elles ne correspondaient en réalité qu'à un seul véhicule.

Lors de l'achat, à la même date, de quatre véhicules, quatre marchés distincts ont été conclus. Puisqu'il s'agissait de fournitures homogènes, un seul marché aurait dû être lancé, éventuellement via un allotissement. Les obligations en matière de publicité, notamment, auraient été plus contraignantes, en raison du montant total de ces quatre marchés.

5. Les cabinets s'astreignent parfois à des règles plus contraignantes que celles prévues dans la réglementation ⁽¹²⁶⁾ et éprouvent ensuite des difficultés à les respecter.

6. Enfin, les modèles de cahiers spéciaux des charges et les annexes qui sont utilisés par les cabinets n'ont pas été mis à jour, malgré, d'une part, les modifications réglementaires intervenues depuis lors et, d'autre part, les remarques formulées précédemment par la Cour des comptes ⁽¹²⁷⁾.

Exécution des marchés

1. Aucun cautionnement n'a été constitué pour les marchés qui entrent dans le champ d'application de l'article 5 du cahier général des charges ⁽¹²⁸⁾, sans qu'aucune motivation ne figure dans les dossiers.

2. La preuve de la réception qualitative et quantitative, qui ouvre le droit au paiement, n'est, sauf exception, pas établie formellement.

5.4 Rémunérations du personnel

L'analyse a porté sur toutes les fiches de paie des mois d'octobre, de novembre et décembre 2009 et de janvier 2010.

Dans tous les cas, le traitement s'est révélé conforme à l'arrêté du 17 juillet 2009, ainsi qu'aux arrêtés individuels de désignation.

Le même constat a pu être dressé pour le montant des allocations et indemnités spécifiques octroyées aux chauffeurs et hôtesses.

Cet examen a permis de constater l'existence, dans un cabinet, d'une convention visant la mise à disposition d'un travailleur pour une période débutant le 1^{er} décembre 2009 et se poursuivant jusqu'au terme de la législature.

Cette convention, se référant à la loi du 24 juillet 1987 sur le travail temporaire, le travail intérimaire et la mise de travailleurs à la disposition d'un utilisateur, a été portée à la connaissance de l'Inspection des lois sociales par le secrétaire du cabinet concerné.

⁽¹²⁵⁾ En méconnaissance de l'article 85 de l'arrêté royal du 8 janvier 1996. Voir également, pour l'acquisition de matériel informatique, les circulaires du 23 juin 2004 et du 8 décembre 2006 sur l'interdiction de mentionner dans les clauses d'un marché des spécifications techniques limitant ou excluant le jeu normal de la concurrence et les spécifications techniques des microprocesseurs dans les marchés d'informatique (acquisition de systèmes informatiques).

⁽¹²⁶⁾ Notamment en matière de sélection qualitative, facultative en procédure négociée sans publicité préalable.

⁽¹²⁷⁾ Exemple : le libellé du délai prévu à l'annexe 2.

⁽¹²⁸⁾ Marchés dont le délai d'exécution dépasse 30 jours de calendrier, sauf pour certains marchés de services.

L'article 5 de cette convention fixe la rémunération brute globale de l'intéressé à 12.536,16 euros par mois, charges patronales incluses. La même disposition octroie à l'agent une prime de cabinet d'un montant mensuel de 800,58 euros, ainsi qu'une indemnité de séjour mensuelle de 196,38 euros. En outre, un véhicule de fonction est mis à la disposition de l'intéressé. La rémunération de base est payée par la banque Dexia et doit être remboursée trimestriellement par le cabinet ministériel.

Dans sa réponse datée du 26 novembre 2010, le gouvernement wallon relève que *« cette convention prévoit, non pas l'attribution d'une rémunération, mais le remboursement d'un traitement à l'employeur d'origine ainsi que l'octroi de compléments visant à garantir à l'agent détaché, une équipollence de son package salarial »*.

Quoi qu'il en soit, la Cour des comptes relève qu'une telle convention méconnaît l'article 23 de l'arrêté du 17 juillet 2009, lequel prescrit que *« le régime juridique des membres du personnel visés au présent arrêté est de type statutaire »* et que *« la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail n'est pas d'application »*.

Enfin, cette convention a permis l'octroi, à l'intéressé, d'une rémunération sans commune mesure avec le montant maximum fixé par l'arrêté du 17 juillet 2009. Engagé en qualité de conseiller, sa rémunération brute annuelle ⁽¹²⁹⁾ (hors charges patronales ⁽¹³⁰⁾) dépasse de plus de 43.000 euros le maximum de l'allocation tenant lieu de traitement fixé par l'arrêté du 17 juillet 2009, soit un montant annuel indexé de 83.978,85 euros. Même en tenant compte des majorations accordées sur la base de cet arrêté, la rémunération annuelle la plus élevée consentie à un membre d'un cabinet ministériel en Région wallonne reste inférieure de plus de 30.000 euros à celle fixée par la convention en question.

5.5 Conclusion

1. La comptabilité des avances de fonds est tenue conformément aux prescriptions.

Néanmoins, la Cour rappelle que les dépenses qui excèdent 5.500 euros hors TVA ne peuvent être payées par avances de fonds, en ce compris les dépenses de location dont le montant annuel excède ce seuil.

Elle réitère sa demande de joindre systématiquement les bons de commande et de préciser la nature exacte de certaines dépenses, afin de faciliter le contrôle externe.

2. L'examen des marchés conclus par les cabinets ministériels a révélé un certain nombre d'erreurs formelles, d'imprécisions et de manquements qui avaient déjà été observés lors des audits précédents. La Cour réitère ses recommandations antérieures et insiste sur la nécessité d'une formation continue des agents chargés de cette matière. Le rôle du SEPAC en cette matière pourrait être clarifié.

3. Les règles de fonctionnement des cabinets, la réglementation sur les marchés publics et les aspects comptables et budgétaires devraient faire l'objet de vade-mecum ou d'instructions précises. Le changement de législature a en effet montré que certaines informations ou règles n'étaient pas toujours transmises aux nouveaux secrétaires de cabinets et aux comptables extraordinaires. Des circulaires spécifiques relatives à la fin de législature et à l'installation de nouveaux cabinets seront établies, tandis que le vade-mecum des marchés publics à destination des cabinets sera réactualisé.

6. Conclusion générale et recommandations

Le deuxième contrôle des dépenses des cabinets ministériels du gouvernement wallon s'est concentré sur la problématique du changement de législature, tout en incluant un suivi des recommandations formulées précédemment.

⁽¹²⁹⁾ À l'indice actuel, soit 1,4859.

⁽¹³⁰⁾ Estimées à 25 %.

6.1 *Changement de législature*

D'une manière générale, il apparaît que de nombreuses tâches doivent être réalisées en un temps relativement court à la fin et au début d'une législature : clôture de contrats, reddition des comptes, remise-reprise, contrôle de l'inventaire, passation de nouveaux marchés, fin de fonction et recrutement de personnel. L'examen de la réalisation de ces missions a mis en évidence diverses faiblesses, notamment en matière de dépenses mises à la charge des cabinets dissous, d'inventaire ou de tenue de la comptabilité.

Les procédures de remise-reprise et d'inventaire ont fait apparaître des discordances en matière d'inventaire physique des biens. Sur ce point, la Cour prend acte de la récente avancée en matière de standardisation et de contrôle des inventaires, dont les résultats devraient être perceptibles dès la fin 2010.

En outre, la Cour a relevé quelques lacunes dans la transmission des informations aux nouveaux secrétaires de cabinet et aux comptables. Des vade-mecum complets permettraient de pallier ces difficultés.

Par ailleurs, la Cour recommande :

- un encadrement plus précis de cette période et, en particulier, des missions de la cellule provisoire et l'imposition, à celle-ci, d'une période minimale de fonctionnement ;
- la réalisation systématique de contrôles physiques des biens au moment du changement de législature ; cela ne pourra se faire que si la cellule provisoire a une durée minimale de fonctionnement ;
- la modification de la circulaire du 17 juillet 2009 afin d'imposer le nouveau système d'inventaire à tous les cabinets, de définir plus clairement le rôle des différentes parties, notamment du SEPAC, ainsi que de prévoir une date limite de communication des inventaires à ce service, pour autant que son rôle de centralisation soit confirmé ;
- la mise en œuvre de mesures de contrôle plus contemporaines en matière d'allocations forfaitaires de départ, telle que la consultation systématique des bureaux de l'ONEM, et de mesures permettant de sanctionner les anciens membres des cabinets ministériels dont les attestations s'avèreraient, quant aux revenus ou allocations déclarés, inexactes ;
- un encadrement strict des dépenses des cabinets dissous et la prise de mesures afin d'éviter les doubles paiements et de s'assurer que les factures couvrent des prestations effectives ; à cet effet, il importe que les obligations en souffrance lors d'un changement de législature ou d'un remaniement ministériel soient transmises aux agents chargés de la liquidation des futures factures, accompagnées de toutes les pièces justificatives qui en permettront la vérification.

Le ministre-président fait valoir, dans sa réponse, que le gouvernement a pris acte de ces recommandations et qu'un groupe de travail étudie depuis plusieurs mois l'amélioration des procédures existantes.

6.2 *Aspects budgétaires*

En matière budgétaire, les crédits alloués aux cabinets ministériels ont été réduits, conformément à la déclaration de politique régionale. Cette réduction résulte essentiellement de la diminution des cadres des cabinets et des synergies entre les cabinets des ministres siégeant dans les deux entités.

La Cour rappelle néanmoins que la réduction du coût réel des cabinets ne pourra être correctement évaluée que lorsque toutes les dépenses afférentes aux cabinets ministériels seront regroupées au sein de la division organique 06. Cela concerne, notamment, le coût des agents détachés de l'administration à titre gratuit, dont le nombre relatif a augmenté depuis 2007, parallèlement à la réduction budgétaire.

Elle recommande une plus grande transparence budgétaire des crédits pour les dépenses des cabinets ministériels en cas de changement de législature, pour les dépenses des cabinets dissous et pour les frais de première installation, avec une modification de la classe économique de l'allocation de base concernée.

Enfin, les programmes justificatifs des budgets devraient mentionner le coût des agents détachés à titre gratuit, ainsi que le nombre de collaborateurs mis à la disposition des ministres sortant de charge et leur statut.

Dans sa réponse, le gouvernement se félicite du constat de la Cour qui met en avant une diminution des crédits alloués aux cabinets ministériels conformément à la déclaration de politique régionale.

6.3 Suivi des recommandations antérieures

La Cour insiste sur le suivi de ses recommandations antérieures en matière de tenue de la comptabilité, de contrôle interne et de marchés publics, ainsi que sur la nécessité d'en informer les nouveaux secrétaires de cabinet et les comptables lors de tout changement ministériel ou de législature.

En particulier, l'examen des marchés publics conclus en début de législature a mis en évidence des irrégularités, un manque de formalisation et une méconnaissance de la réglementation similaires à ceux déjà relevés lors de l'audit précédent. À cet égard, la Cour recommande de clarifier le rôle du SEPAC en matière d'assistance dans les marchés publics. Elle suggère également de mener une réflexion avec l'ETNIC, afin d'examiner la possibilité de prévoir le recours à ses marchés pour les cabinets conjoints.

Compte tenu des modifications de la réglementation apportées par l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 17 juillet 2009, la Cour constate que les situations individuelles ne posent désormais plus problème.

Cependant, elle recommande de clarifier la situation des agents détachés du ministère de la Communauté française dont le traitement n'est, à ce jour, pas remboursé par les cabinets, alors que la disposition qui permettait la gratuité du détachement a été abrogée.

Dans sa réponse, le ministre-président précise que le gouvernement a pris acte de l'ensemble de ces recommandations.

7. Annexe – Ventilation des factures des cabinets dissous

Tableau 10 – Factures relatives aux cabinets dissous (fonctionnement) : distinction entre factures antérieures et postérieures au changement de législature

Cabinet	Factures antérieures au 17 juillet 2009		Factures à partir du 17 juillet 2009		Total général	
	Nombre	Montant	Nombre	Montant	Nombre	Montant
Cabinet 1	70	42.337,93	12	9.763,50	82	52.101,43
Cabinet 2	11	11.579,84	1	4.547,37	12	16.127,21
Cabinet 3	27	17.495,25	16	16.632,19	43	34.127,44
Cabinet 4	17	21.895,00	6	3.644,69	23	25.539,69
Cabinet 5	12	7.611,49	5	1.130,66	17	8.742,15
Cabinet 6	-	-	-	-	-	-
Cabinet 7	41	74.420,58	26	39.411,40	67	113.831,98
Cabinet 8	17	15.210,19	13	14.363,60	30	29.573,79
Cabinet 9	1	81,00	1	542,10	2	623,10
Non identifié	1	1.432,64	1	262,17	2	1.694,81
Total	197	192.063,92	81	90.297,68	278	282.361,60

(montants en euros)

À ces factures, il faut en ajouter huit, dont la date n'est pas identifiable, pour un montant total de 59.270,15 euros.

**Tableau 11 – Factures relatives aux cabinets dissous (personnel) :
distinction entre factures antérieures et postérieures au changement de législature**

Cabinet	Factures avant le 17 juillet 2009		Factures à partir du 17 juillet 2009		Total général	
	Nombre	Montant	Nombre	Montant	Nombre	Montant
Cabinet 1	7	28.793,51	23	117.413,95	30	146.207,46
Cabinet 2	0	0,00	4	3.450,02	4	3.450,02
Cabinet 3	4	49.508,32	5	4.648,54	9	54.156,86
Cabinet 4	3	27.626,20	6	10.545,24	9	38.171,44
Cabinet 5	3	25.694,86	11	77.467,82	14	103.162,68
Cabinet 6	1	2.741,67	4	9.123,10	5	11.864,77
Cabinet 7	4	141.227,16	7	53.232,61	11	194.459,77
Cabinet 8	6	36.828,11	14	50.207,99	20	87.036,10
Cabinet 9	1	54.459,87	8	181.153,04	9	235.612,91
Total	29	366.879,70	82	507.242,31	111	874.122,01

(montants en euros)

**Tableau 12 – Factures relatives aux cabinets dissous (fonctionnement),
antérieures au changement de législature**

Cabinet	2004-2008	1 ^{er} trimestre 2009	2 ^e trimestre 2009	1-16 juillet	17 juillet- 15 août	après le 15 août	Total
Cabinet 1	8	1	13	48	8	4	82
Cabinet 2	11	0	0	0	1	0	12
Cabinet 3	0	3	11	13	13	3	43
Cabinet 4	4	1	6	6	3	3	23
Cabinet 5	0	0	5	7	3	2	17
Cabinet 6	0	0	0	0	0	0	0
Cabinet 7	0	1	20	20	20	6	67
Cabinet 8	1	2	6	8	6	7	30
Cabinet 9	0	0	1	0	0	1	2
Non identifié	0	0	0	1	0	1	2
Total	24	8	62	103	54	27	278

À ces factures, il faut en ajouter huit, dont la date n'est pas identifiable.

2.2 Les polices d'assurances contractées par le Service public de Wallonie ⁽¹³¹⁾

La Cour des comptes a réalisé un audit sur les assurances souscrites par le Service public de Wallonie (SPW). Elle constate que la pratique du SPW en matière de gestion des risques ne correspond pas à celle préconisée par une norme internationalement reconnue. La Cour relève que le SPW privilégie le transfert du risque à un assureur sans chercher à déterminer le traitement du risque le plus adéquat, les traitements alternatifs comme l'autofinancement étant peu explorés et évalués. Concernant le processus administratif, la Cour remarque l'absence d'un inventaire des polices souscrites et de procédure écrite. De nombreux contrats d'assurances sont conclus en dehors de toute procédure de marché public. Ces assurances sont souscrites directement auprès de l'assureur habituel, sans mise en concurrence, et la durée d'exécution de ces contrats est excessive. La Cour relève enfin que le SPW ne s'efforce pas d'influer sur les éléments constitutifs du coût de la police, tels que la variation du risque et le montant de la franchise.

1. Introduction

1.1 *Objet et cadre de l'audit*

La Cour des comptes a procédé au contrôle des assurances souscrites par le Service public de Wallonie (SPW) ⁽¹³²⁾ pour couvrir les risques liés à ses activités. Ce contrôle a porté sur les assurances en cours ainsi que sur les assurances ponctuelles contractées au cours des années 2008 et 2009.

1.2 *Dispositions réglementaires et normes*

1.2.1 *En matière d'assurances*

- loi du 30 juillet 1979 relative à la prévention des incendies et explosions ainsi qu'à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile dans ces mêmes circonstances ;
- arrêté royal du 5 août 1991 portant exécution des articles 8, 8bis et 9 de la loi du 30 juillet 1979 relative à la prévention des incendies et explosions ainsi qu'à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile dans ces mêmes circonstances ;
- loi du 21 novembre 1989 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs ;
- loi du 25 juin 1992 sur le contrat d'assurance terrestre.

1.2.2 *En matière de taxes et cotisations*

- code des droits et taxes divers ⁽¹³³⁾ ;
- code de la TVA.

1.2.3 *En matière de marchés publics*

La souscription d'une assurance revêt la forme d'un marché public de services financiers. Le cadre réglementaire en la matière est défini par les textes légal et réglementaires suivants :

(131) *Dr 3.491.821.*

(132) La DGO7 Fiscalité n'a pas été auditée du fait de sa création trop récente.

(133) L'Institut national d'assurance maladie-invalidité perçoit des cotisations sur le montant dû par l'assuré pour la couverture de certains risques comme les risques d'incendie, les risques liés à la possession et/ou à l'utilisation d'un véhicule terrestre automoteur, les accidents du travail. Ces cotisations sont réglementées par les textes légaux suivants :

- l'article 191, alinéa 1^{er}, 9^o, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994 ;
- l'article 24 de la loi du 16 avril 1963 relative au reclassement social des handicapés ;
- l'arrêté royal du 5 juillet 1963 concernant le reclassement social des handicapés.

- loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services ;
- arrêté royal du 8 janvier 1996 relatif aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services et aux concessions de travaux publics ;
- arrêté royal du 26 septembre 1996 établissant les règles générales d'exécution des marchés publics et des concessions de travaux publics ainsi que son annexe, le cahier général des charges des marchés publics de travaux, de fournitures et de services et des concessions de travaux publics ;
- circulaire du 3 décembre 1997 relative aux services financiers visés dans la catégorie 6 de l'annexe 2 de la loi du 24 décembre 1993 : services bancaires et d'investissement et services d'assurances.

1.2.4 *En matière de gestion des risques*

Souscrire une assurance vise à gérer un risque en le transférant à un assureur moyennant le paiement d'une prime. Pour apprécier la pratique de l'administration en matière de gestion des risques, la norme australienne et néo-zélandaise AS/NZS 4360 : 2004 (appelée ci-après « la norme ») a été choisie dans la mesure où elle constitue une référence reconnue internationalement ⁽¹³⁴⁾.

1.3 *Méthode*

1.3.1 *Coût de la couverture des risques au moyen d'une assurance*

Les coûts des couvertures souscrites ont été estimés – après identification – sur la base des dépenses soumises au visa préalable de la Cour et des documents mis au jour lors du contrôle.

Les relevés de polices d'assurances identifiées et leurs montants ont été soumis aux administrations concernées pour validation.

1.3.2 *Gestion des risques*

Les différents gestionnaires de chaque direction du SPW ont été interrogés au moyen d'un questionnaire standardisé afin d'examiner comment la gestion des risques est traitée au sein de leur entité et comment celle-ci détermine l'opportunité de se couvrir au moyen d'une assurance.

Complémentairement, une étude documentaire a été menée.

Sur la base des éléments récoltés, la pratique de l'administration a été confrontée à la démarche préconisée par la norme de référence.

1.3.3 *Risques couverts par une assurance*

Les différents risques que l'administration a décidé de couvrir par une assurance ont été identifiés dans le cadre des entretiens avec les différents gestionnaires concernés. Une recherche complémentaire a été réalisée sur la base des dépenses soumises au visa préalable de la Cour.

Chaque dossier d'assurance comprend la police avec ses conditions générales et particulières et, le cas échéant, le cahier spécial des charges, accompagné des autres pièces qui forment le cadre contractuel du marché public.

Les documents produits par l'administration ont permis de déterminer l'étendue des différentes couvertures prises. L'existence éventuelle de double couverture a été contrôlée en comparant les différentes polices souscrites.

Il a été examiné si des mesures ont été prises pour limiter la fréquence ou l'importance des risques et l'impact de ces mesures éventuelles sur la gestion des risques et sur le coût de l'assurance.

⁽¹³⁴⁾ Cette norme a été remplacée par la norme AS/NZS ISO 31000 : 2009, *Risk management – Principles and guidelines*, cf. www.iso.org.

Enfin, la concordance entre le montant facturé et le montant de la prime fixé contractuellement a été vérifiée.

1.3.4 Organisation et gestion administrative des polices et des sinistres

Les différents gestionnaires de chaque direction audité ont été interrogés au moyen d'un questionnaire standardisé. Il a ainsi été examiné dans quelle mesure le processus de gestion des polices d'assurance et du contentieux est centralisé et si chaque gestionnaire de contrats dispose d'une doublure en cas d'absence prolongée.

Les procédures mises en place pour assurer le suivi de la variation du risque et sa communication à l'assureur ont été étudiées.

Les documents utilisés par l'administration, parmi lesquels un éventuel historique des sinistres, ont été analysés. Il a été vérifié dans quelle mesure les indemnisations obtenues ont été évaluées.

Les polices ont été confrontées au règlement de leurs sinistres respectifs pour vérifier l'adéquation de l'indemnisation perçue avec celle prévue contractuellement.

Les procédures mises en place pour déclarer les sinistres à l'assureur ont été contrôlées. Il a notamment été vérifié si le gestionnaire de la police a systématiquement connaissance de chaque sinistre.

1.3.5 Respect de la réglementation relative aux marchés publics

Les contrats d'assurances ont été contrôlés sous l'angle de leur conformité à la législation relative aux marchés publics.

1.3.6 Déroulement de l'audit

Les résultats provisoires du contrôle ont été adressés le 18 août 2010 aux fonctionnaires dirigeants des départements précités. Les directeurs généraux des DGT1, DGT2 et DGO2 ont commenté le document par lettres des 15, 17, 16 et 22 septembre 2010. Leurs remarques ont été incorporées dans le projet de rapport transmis par lettre du 5 octobre 2010 au ministre-président du gouvernement wallon. Ce dernier a répondu à la Cour par dépêche du 30 novembre 2010. Ses commentaires ont été intégrés dans le présent rapport.

2. Les risques couverts par une assurance

2.1 Contrats en cours

L'analyse a porté sur 104 contrats en cours durant la période de référence.

Tableau 13 – Ventilation des polices par directions générales

Département	Nbre de polices	Montants annuels (en euros)
Secrétariat général	10	19.694,97
DGT1	5	263.238,00
DGT2	16	1.366.539,09
DGO1	10	12.006,72
DGO2	8	256.167,64
DGO3	44	76.197,25
DGO4	10	19.479,36
DGO5	1	65,00
Total	104	2.013.388,03

La DGO3 a conclu le plus grand nombre de polices (44) ; ce chiffre doit toutefois être relativisé au regard du faible montant correspondant.

Par contre, les montants des polices contractées par les directions générales transversales (particulièrement la DGT2) traduisent le rôle centralisateur que celles-ci jouent en matière de polices d'assurance ⁽¹³⁵⁾. Une tendance au renforcement de ce rôle devrait être observée dans le cadre de la mise en œuvre des plans stratégiques ou opérationnels de la période 2008-2012.

En ce qui concerne les assurances protégeant les personnes, la DGT1 centralise actuellement l'assistance à l'étranger, la protection juridique et la couverture omnium des véhicules privés utilisés par les agents du SPW à des fins professionnelles.

La DGT2 gère les dossiers incendie et périls connexes pour la plupart des bâtiments de la Région wallonne, la couverture tous risques électroniques du parc informatique et la police collective relative aux huit parcs de véhicules automoteurs.

2.2 Types de polices et coûts

2.2.1 Analyse globale

Le coût annuel des assurances souscrites par le SPW peut être estimé à 2,013 millions d'euros. Ce coût se répartit comme suit selon le type d'assurance.

Types d'assurances	Montants (en euros)	%
Assurances couvrant le patrimoine du SPW	675.808,47	33,6 %
Assurances protégeant les personnes	30.323,00	1,5 %
Assurances couvrant les responsabilités	1.307.256,57	64,9 %
Total	2.013.388,03	100,0 %

⁽¹³⁵⁾ À ce sujet, la DGT2 fait observer qu'elle n'a pas mission ou ambition d'endosser un rôle centralisateur en la matière.

2.2.2 Analyse détaillée

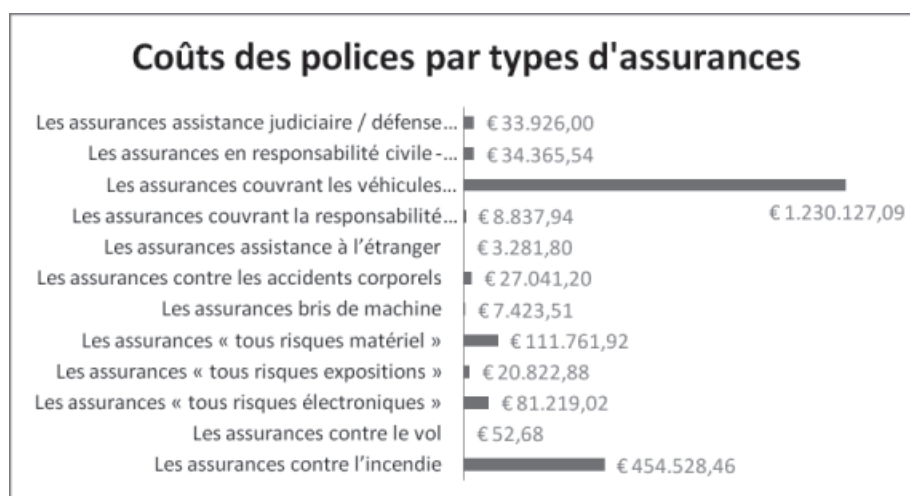
Les contrats examinés se répartissent de la manière suivante en fonction de la nature des risques couverts.

Types d'assurances	Risques couverts	Montants (en euros)
Assurances couvrant le patrimoine du SPW	Assurances contre l'incendie	454.528,46
	Assurances contre le vol	52,68
	Assurances tous risques électroniques	81.219,02
	Assurances tous risques expositions	20.822,88
	Assurances tous risques matériels	111.761,92
Assurances protégeant les personnes	Assurances bris de machine	7.423,51
	Assurances contre les accidents corporels	27.041,20
Assurances couvrant les responsabilités	Assurances assistance à l'étranger	3.281,80
	Assurances couvrant la responsabilité civile générale	8.837,94
	Assurances couvrant les véhicules automoteurs	1.230.127,09
	Assurances en responsabilité civile-exploitation	34.365,54
	Assurances assistance judiciaire-défense en justice	33.926,00
	Total	2.013.388,03

Les contrats d'assurance automobile représentent 61,1 % du coût total des polices et 94,1 % du coût global des assurances couvrant les responsabilités.

Les assurances contre l'incendie occupent la seconde position, soit 22,6 % du coût total des polices et 67,3 % du coût global des assurances couvrant le patrimoine du SPW.

Le graphique suivant illustre l'importance de ces deux postes dans l'ensemble des dépenses d'assurances du ministère.



La Région verse des primes importantes pour assurer des risques qu'elle n'est pas légalement tenue d'assurer. En effet, elle n'est pas obligée de couvrir les risques d'incendie et de périls connexes ⁽¹³⁶⁾ et elle est explicitement dispensée de contracter une assurance couvrant la responsabilité civile en matière de véhicules automoteurs ⁽¹³⁷⁾.

La pratique administrative consistant à assurer malgré tout ces risques n'est pas étayée par une analyse susceptible de justifier l'intérêt de les transférer. Compte tenu des montants en jeu, une telle analyse serait utile.

⁽¹³⁶⁾ Il n'existe, à l'heure actuelle, aucune obligation légale de souscrire une assurance contre l'incendie.

⁽¹³⁷⁾ L'article 10 de la loi du 21 novembre 1989 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs dispose que les Régions ne sont pas tenues de contracter une assurance pour les véhicules leur appartenant ou immatriculés en leur nom.

3. Gestion des risques

La norme recommande de gérer les risques en respectant diverses étapes.

3.1 *Établir le contexte et l'environnement*

3.1.1 *Prescrit de la norme*

Il faut tout d'abord établir le contexte et l'environnement, c'est-à-dire les aspects externes et internes de l'organisation ou de la partie d'organisation exposée aux risques.

3.1.2 *Pratique de l'administration*

La gestion des risques au sein du SPW est prise en charge par les diverses DGO et DGT. Chaque DGO gère les risques qui lui sont propres et les deux DGT prennent en charge la gestion des polices d'assurance qui couvrent des risques communs aux différentes directions générales. Ce mode de gestion des risques ne permet pas d'établir le contexte et l'environnement du SPW dans son ensemble.

Cette démarche globale n'est pas davantage effectuée au niveau des directions générales. Tout au plus, certains services qui gèrent une ou plusieurs polices d'assurance déclarent avoir examiné le contexte du risque qu'ils ont transféré à un assureur, mais reconnaissent ne pas l'avoir formalisé dans un document.

La direction de l'exploitation aéroportuaire (DGO2) possède un gestionnaire des risques (*Risk Manager*). Ce dernier joue notamment un rôle d'intermédiaire entre les différents intervenants de ce domaine particulier ⁽¹³⁸⁾. Il n'a cependant pas été associé à la préparation du cahier spécial des charges et à la passation du marché public relatif à l'assurance responsabilité civile exploitation (aviation et non-aviation) des aéroports et aérodromes relevant de la Région wallonne, alors que cela fait normalement partie de l'expertise du gestionnaire des risques.

Enfin, selon le responsable du département nature et forêts de la DGO3 consulté, un processus de gestion des risques devrait être incessamment mis en place par le service d'audit interne.

3.1.3 *Recommandations*

Il importe que le SPW détermine les éléments constitutifs de son environnement d'action en vue d'établir un système de gestion des risques.

Cette démarche devrait être entreprise au niveau de chaque direction générale, en collaboration avec les principaux services. Il paraît souhaitable qu'une personne – ou un service – soit désigné(e), au titre de coordonnateur, pour conduire l'ensemble du processus de gestion du risque.

Il est également recommandé de formaliser toutes les analyses et décisions prises dans le cadre de la gestion du risque sous la forme de rapports destinés à permettre leur actualisation.

3.2 *Identifier les risques*

3.2.1 *Prescrit de la norme*

Il convient ensuite d'identifier les risques de la façon la plus complète ⁽¹³⁹⁾. Il s'agit de situer les zones de risques, les raisons de leur existence et leur degré de survenance.

⁽¹³⁸⁾ Les risques ont été répartis selon leur mission entre les différentes parties prenantes (SPW, Sowaer, BSCA, Liège Airport et les sociétés de gestion des aérodromes de Spa et Saint-Hubert). Le SPW a en charge la sécurité au sol.

⁽¹³⁹⁾ De manière à permettre des choix de gestion des risques.

3.2.2 *Pratique de l'administration*

L'identification des risques par l'administration est occasionnelle. Il n'y a pas d'identification systématique, pas plus que de formalisation des résultats d'une telle opération.

Si certains risques sont patents (incendie des bâtiments, accidents des véhicules automoteurs, responsabilité civile envers les tiers, etc.) et ne nécessitent pas de recherche particulière pour les identifier, d'autres sont plus spécifiques ou accessoires et doivent être décelés.

Les risques spécifiques sont généralement identifiés par les agents de terrain. Ceux-ci sollicitent leur hiérarchie afin de faire couvrir le risque identifié par une assurance. L'identification d'un risque spécifique peut également surgir lors de la survenance d'un sinistre, à la suite duquel une assurance est contractée pour couvrir le risque dans le futur ⁽¹⁴⁰⁾.

De manière générale, l'identification des risques résulte d'une procédure informelle ⁽¹⁴¹⁾. Il s'ensuit qu'à défaut de démarche systématique et formalisée, on ne peut avoir la garantie que l'identification des risques soit exhaustive.

Ainsi, la direction des voies hydrauliques de la DGO2 s'efforce d'identifier les risques spécifiques lorsque des chantiers importants sont entrepris, sans pour autant que cette démarche soit formalisée.

De même, le gestionnaire des polices relatives au patrimoine immobilier de la DGO3 déclare que les risques résultant de l'action de son département ont été identifiés de façon informelle.

Le département nature et forêts de la DGO3 considère que ses principaux risques ont été identifiés par le passé. Cette identification résulte d'une procédure a posteriori, sur la base du contentieux. Les risques identifiés ont été couverts ultérieurement, sans que l'analyse d'opportunité ne fasse l'objet d'une actualisation.

Au titre de bonnes pratiques, il convient de relever que la direction de l'exploitation aéroportuaire (DGO2) a procédé à une identification systématique des risques liés à ses activités avec le concours d'un courtier.

3.2.3 *Recommandations*

Sauf exception, le SPW ne procède pas à une identification systématique et formalisée des risques liés à ses activités et n'est dès lors pas en mesure de les évaluer.

Il importe par conséquent d'identifier systématiquement les risques de la façon la plus complète possible. La démarche devrait être lancée par le coordonnateur, avec l'aide de la direction fonctionnelle et d'appui et en collaboration étroite avec les différents services gestionnaires. Ces derniers sont en effet le plus à même d'identifier les risques potentiels auxquels ils sont confrontés, pour peu que cette opération soit organisée de manière récurrente. Une telle démarche pourrait s'inspirer des pratiques en cours au sein de la direction de l'exploitation aéroportuaire (DGO2).

3.3 *Analyser les risques*

3.3.1 *Prescrit de la norme*

Après avoir été identifiés, les risques doivent être analysés. Cette analyse vise à estimer deux incertitudes : la probabilité d'occurrence et l'impact financier de leur survenance.

⁽¹⁴⁰⁾ Ainsi, l'assurance assistance à l'étranger contractée par la DGT1. À cette occasion, une forme d'analyse du risque identifié peut être menée par le responsable concerné, mais celle-ci ne procède pas des standards prescrits par la norme.

⁽¹⁴¹⁾ La direction du transport de personnes de la DGO2 fait état de ce que la gestion des risques figure dans les objectifs stratégiques de la direction. Toutefois, cette démarche en est à ses débuts ; seule l'identification des risques est entamée.

3.3.2 *Pratique de l'administration*

De manière générale, l'administration ne procède pas à une analyse circonstanciée des risques.

Ainsi, la direction des voies hydrauliques de la DGO2 estime que l'analyse des risques n'est pas nécessaire, dès lors qu'il a été décidé que pour couvrir certains de ceux-ci, la Région serait son propre assureur.

L'analyse des risques à laquelle le gestionnaire des polices couvrant le patrimoine immobilier de l'ensemble de la DGO3 a procédé est fondée sur des critères de gestion en bon père de famille, tels que l'augmentation du niveau de risque en fonction du caractère isolé du bâtiment (risque de vol et de vandalisme), ou de la présence éventuelle de combustible (risque d'incendie du fait de réservoirs de gasoil ou d'essence).

Au niveau de la direction des ressources forestières et de la conservation de la nature de la DGO3, il existe une certaine analyse des risques, non formalisée dans un document, mais elle ne vise pas à quantifier les probabilités d'occurrence et les pertes financières ⁽¹⁴²⁾.

A contrario, deux exemples de bonnes pratiques peuvent être signalés.

Dans le cadre de l'assurance défense en justice contractée par la DGT1, le gestionnaire de la police a couvert les agents en fonction du degré d'exposition de leur métier.

En ce qui concerne la gestion aéroportuaire, le gestionnaire des risques a réalisé un tableau croisant le degré de probabilité de survenance d'un risque et le degré d'importance de la perte potentielle. Cette approche respecte les exigences de la norme.

3.3.3 *Recommandations*

Sauf exception, les risques identifiés ne sont pas analysés par le SPW qui ne peut, par conséquent, en connaître l'importance potentielle.

L'analyse des risques est une étape importante puisqu'elle conditionne les décisions en matière d'évaluation et de traitement du risque.

Malgré la difficulté de déterminer la probabilité qu'un risque se réalise, il est recommandé de catégoriser les risques identifiés par niveau de risque à l'aide d'une matrice combinant le degré de probabilité d'occurrence et le degré d'importance de la perte potentielle.

Ce travail d'analyse pourrait être mené au niveau des services concernés, assistés par le coordonnateur et la direction fonctionnelle et d'appui dont ils dépendent.

3.4 *Évaluer les risques*

3.4.1 *Prescrit de la norme*

L'analyse de risque permet de définir le niveau du risque, qui est déterminé en combinant la probabilité d'occurrence des risques et de leur conséquence. Elle sert de base à l'évaluation des risques, laquelle va servir à déterminer quels risques ont besoin d'être traités et suivant quelle priorité.

3.4.2 *Pratique de l'administration*

La majorité des directions auditées concèdent ne pas avoir procédé à une évaluation des risques. Comme les risques n'ont qu'exceptionnellement fait l'objet d'une identification systématique et d'une analyse, il n'est pas possible de croiser leur probabilité d'occurrence et la perte financière engendrée par leur survenance. Il en résulte qu'aucune hiérarchie des risques n'est établie.

Les responsables du département de la gestion mobilière de la DGT2 affirment avoir évalué leurs risques mais concèdent que l'évaluation n'a pas été formalisée.

⁽¹⁴²⁾ Le gestionnaire des polices d'assurances précise que l'analyse se borne à l'examen du contentieux. C'est sur cette base qu'il a été décidé d'étendre la couverture de l'assurance RC exploitation à la chute d'arbres et de rochers sur les voitures.

Hormis la direction de l'exploitation aéroportuaire de la DGO2 ⁽¹⁴³⁾, les directions n'ont pas développé de méthode permettant de déterminer les risques à traiter et leur degré de priorité.

3.4.3 *Recommandations*

Sauf exception, le SPW ne procède pas à une évaluation des risques avant de décider de leur traitement.

La matrice d'analyse doit permettre de déterminer quels risques doivent être traités. Elle doit aussi permettre de déterminer la priorité à accorder aux différents risques ; les risques présentant la fréquence la plus élevée et la perte la plus lourde doivent être considérés comme prioritaires.

Cette démarche devrait être menée par le coordonnateur et la direction fonctionnelle et d'appui, en concertation avec les différents services gestionnaires.

3.5 *Traiter les risques*

3.5.1 *Prescrit de la norme*

Au terme de l'analyse des risques, il convient de mettre en place des mesures pour traiter les risques qui nécessitent une couverture. Plusieurs traitements sont possibles :

- s'efforcer d'éliminer les risques ;
- agir préventivement pour diminuer la fréquence du risque ;
- promouvoir des mesures de protection pour réduire la conséquence du risque ;
- anticiper l'impact financier de la survenance du risque, soit en étant son propre assureur, soit en transférant le risque à une compagnie d'assurance moyennant le paiement d'une prime.

Ces traitements alternatifs doivent être identifiés et évalués. Une stratégie et un plan d'action doivent être définis en déterminant les traitements les plus adéquats. La mise en œuvre du plan d'action doit être prévue et mise en application.

3.5.2 *Pratique de l'administration*

Il ressort de l'examen des pratiques de l'administration qu'après avoir identifié un risque, celle-ci ne procède habituellement pas à son analyse et à son évaluation, mais qu'elle passe immédiatement à l'étape de son traitement.

À l'exception de la direction de l'exploitation aéroportuaire de la DGO2 ⁽¹⁴⁴⁾, les directions du SPW ne définissent pas de plan d'action ou ne développent pas de stratégie en matière de traitement des risques.

L'administration ne cherche pas systématiquement à identifier les traitements possibles et à les évaluer pour sélectionner les traitements les plus adéquats.

⁽¹⁴³⁾ Cette direction a mis en place un système de gestion de la sécurité (*Safety Management System*). Ceci peut s'expliquer par la présence d'un gestionnaire des risques et le caractère particulier de ce secteur.

⁽¹⁴⁴⁾ La DGT2 fait état d'une expertise de plusieurs biens immobiliers en cours, menée conjointement avec le conseiller en prévention de l'assureur (incendie). Ces visites, qui portent sur la prévention incendie de certains bâtiments spécifiques, permettent la formulation de recommandations contraignantes visant la diminution des risques en vue, notamment, de les rendre assurables.

Transfert du risque : un traitement privilégié

L'autofinancement des risques ⁽¹⁴⁵⁾ et les traitements alternatifs ⁽¹⁴⁶⁾ sont généralement peu explorés. Le traitement privilégié reste le transfert du risque à un assureur, sans que cette solution ne résulte d'une procédure d'évaluation.

Cette situation découle d'une tradition administrative qui se manifeste par la tacite reconduction annuelle de certains contrats. Cette manière de procéder révèle notamment une absence d'analyse formelle de la sinistralité du contrat arrivé à échéance.

À cet égard, il apparaît que pour couvrir des risques similaires, certaines DG prennent des options différentes ⁽¹⁴⁷⁾. Faute de formalisation de la motivation des choix effectués, il n'est pas possible d'apprécier les décisions prises.

Absence de décision basée sur des calculs de ratios

Dans le même ordre d'idée, les services ⁽¹⁴⁸⁾ reconnaissent qu'ils ne calculent aucun ratio pour juger de l'opportunité de souscrire ou de résilier une assurance. Pourtant, ce type d'indicateur ⁽¹⁴⁹⁾ peut constituer une aide à la décision de poursuivre ou non le transfert d'un risque. Ainsi par exemple, l'examen du rapport entre les montants annuels des indemnités et des primes de certaines polices pourrait être de nature à alimenter la réflexion des administrations concernées.

Police	Indemnité/an (en euros)	Prime/an (en euros)	ratio
RC exploitation professionnelle et assistance judiciaire (45.198.013)	14.360,54	28.380,54	50,60 %
Assurance des parcs de véhicules du SPW (police collective 100.201)	495.225,24	827.093,10	59,88 %
Assurance tous risques électroniques – matériel informatique (ex-MET) (45.065.695)	6.905,81	25.789,34	26,78 %
Assurance tous risques électroniques – matériel informatique (ex-MRW) (45.065.695)	19.177,79	48.330,12	39,68 %
Assistance rapatriement des agents en mission à l'étranger (Europ Assistance 5006535)	0	3.064,60	0,00 %
Assurance tous risques couvrant le matériel de la DGO1 (diverses polices)	0	12.006,72	0,00 %
RC matériel flottant de la DGO2 (45.154.006)	0	5.056,39	0,00 %

3.5.3 Recommandations

Sauf exception, le SPW ne procède pas à une évaluation des risques avant de décider de les traiter. La forme privilégiée de ce traitement consiste à transférer le risque à un assureur, moyennant le paiement d'une prime.

(145) Seuls certains risques résiduels sont autofinancés par l'administration.

(146) Les DG ont entrepris diverses mesures de prévention visant à réduire la probabilité de survenance des risques ou la perte en cas de leur survenance, notamment en matière d'incendie, de vol ou d'accident en état d'ivresse. Ces mesures n'ont toutefois eu aucune influence sur le montant des primes.

(147) En matière d'assurance automobile. Ainsi, le parc automobile géré par le département de la gestion mobilière de la DGT2 n'est pas assuré contre les dégâts matériels en cas d'accident en tort, l'incendie, le vol, le vandalisme (police 100.201), les véhicules gérés par la DGO1 ne le sont plus après leurs deux premières années (police 100.492), le parc automobile géré par la DGO3 est couvert en omnium pendant toute la durée de vie des véhicules (police 424.185).

(148) La DGT1 déclare cependant qu'elle a décidé en juillet 2009 de résilier sa police « Protection juridique – vie professionnelle » à la suite d'une analyse des risques, de l'estimation de ceux-ci et du taux d'exposition. Il a été décidé d'autofinancer ce risque, un projet d'arrêté du gouvernement wallon ayant été transmis au ministre de la Fonction publique.

(149) À titre d'exemple, on peut envisager le calcul des ratios suivants : le montant des indemnités perçues par rapport au coût des primes ; le coût des sinistres par rapport au coût des primes ; le montant de la perte encourue en cas d'occurrence du risque par rapport au coût des primes versées ; le montant des indemnités perçues par rapport au montant de la perte encourue en cas de sinistre.

Le SPW a cependant également recours aux traitements alternatifs. Dans certains cas, des mesures pour réduire la fréquence et la conséquence des risques sont prises et certains d'entre eux sont autofinancés. La démarche et l'analyse ne sont cependant pas systématiques.

Il est recommandé d'identifier et d'évaluer les traitements alternatifs, notamment au niveau du choix du financement. L'historique des sinistres peut constituer une bonne base pour procéder à cette analyse. L'opportunité de la couverture doit être évaluée notamment en mettant en relation le coût des sinistres avec le coût du transfert à un assureur ⁽¹⁵⁰⁾. Outre le coût des sinistres, il convient de tenir également compte de leurs fréquences et des traitements que leur gestion nécessite.

Ces différentes démarches devraient être menées par le coordonnateur et la direction fonctionnelle et d'appui, en concertation avec les différents services gestionnaires.

3.6 Contrôler la gestion des risques

3.6.1 Prescrit de la norme

En fonction de l'évolution des risques, il convient de s'assurer que la stratégie et le plan d'action demeurent appropriés et que toutes les données prises en compte, y compris la probabilité et l'impact du risque, restent d'actualité. Ce processus de veille se rapporte à chacune des étapes du processus de la gestion des risques.

3.6.2 Pratique de l'administration

L'évolution des risques n'est généralement pas surveillée par le SPW.

Les options prises en matière de traitement des risques ne sont qu'exceptionnellement réévaluées. Une fois souscrites, les polices sont maintenues ou reconduites jusqu'à l'échéance du contrat. Lorsque ce dernier doit être renouvelé, la question de la poursuite du transfert du risque à un assureur n'est pas examinée.

Certains gestionnaires se justifient en avançant le faible coût de la couverture comme argument. À cet égard, le coût de la prime pourrait être rapporté au coût des sinistres. Toutefois, l'historique ⁽¹⁵¹⁾ de ceux-ci n'est jamais exploité pour juger de la pertinence de l'assurance contractée.

Au titre de bonne pratique, on peut cependant relever que le service de la gestion mobilière de la DGT2 dresse régulièrement les statistiques des sinistres en matière de roulage et en transmet copie à chaque DG. Au cas où des sinistres répétitifs sont constatés, le service attire l'attention du directeur général concerné pour l'inciter à prendre des mesures préventives ⁽¹⁵²⁾.

Dans le cadre de l'examen de l'évolution de ses risques, le département des technologies de l'information et de la communication de la DGT2, constatant la part financière importante de la franchise par rapport au montant d'indemnisation des sinistres, a sensibilisé ses agents à certaines mesures de prévention. Dans le même temps, la franchise de certains équipements a été négociée avec l'assureur.

⁽¹⁵⁰⁾ L'analyse doit cependant tenir compte également d'autres facteurs qu'implique l'autofinancement du risque, notamment la contrainte de l'annualité budgétaire, de même que le coût de la prise en charge de la gestion administrative des sinistres.

⁽¹⁵¹⁾ Les services ne tiennent généralement pas d'historique des sinistres. Ils s'en remettent tout au plus à l'historique que l'assureur est généralement tenu contractuellement de produire, mais qui n'est pas remis d'office. À ce propos, un historique a, dans certains cas, été expressément demandé à l'assureur dans le cadre de la réalisation de cet audit (police 5006535).

⁽¹⁵²⁾ Ces statistiques ne sont cependant pas exploitées pour évaluer l'adéquation du traitement des risques.

3.6.3 *Recommandations*

La gestion des risques n'est pas régulièrement réévaluée au sein du SPW.

Les différentes étapes de la gestion des risques doivent être régulièrement passées en revue. L'historique des sinistres peut constituer une référence pour analyser l'évolution des risques et la pertinence du choix de leur traitement.

Il convient de formaliser par écrit, tout au long du processus de gestion des risques, les suppositions, méthodes, sources de données, analyses, résultats et motivations des décisions.

4. Organisation et gestion administrative des contrats d'assurances et des sinistres

L'examen des modalités d'organisation et de gestion administrative des polices et contrats d'assurances a été mené sur la base du référentiel COSO en matière de contrôle interne.

Il s'est agi de cerner le dispositif de suivi mis en place par le management, l'existence d'instruments de pilotage et de rapportage et les éventuelles mesures correctrices prévues.

4.1 *Centralisation de la gestion* ⁽¹⁵³⁾

D'une manière générale, le processus de gestion des contrats d'assurances et du contentieux au sein de chaque DG est décentralisé. La situation est assez contrastée selon les DG. Dans certaines d'entre elles, le regroupement de la gestion des assurances est opéré au niveau du département, alors que, dans d'autres, il l'est au niveau des directions.

La volonté de centraliser la gestion des assurances apparaît chez certaines DG et la création des directions fonctionnelles et d'appui a favorisé ce regroupement. L'absence de registre et la mutation d'agents ne facilitent cependant pas ce mouvement.

Dans le même ordre d'idée, aucune direction ne dispose de procédures écrites pour organiser la gestion des polices et du contentieux. Celle-ci se limite dès lors à un suivi administratif des contrats en cours plutôt qu'à une gestion en vue d'optimiser les dépenses.

Le morcellement de la gestion des assurances et la multiplicité des gestionnaires ne permet pas de disposer d'une vision d'ensemble des risques ni de définir une stratégie claire de leur gestion.

On constate également un manque de communication entre les services. Certaines directions fonctionnelles et d'appui, interfaces entre le management et les directions ayant des missions spécifiques, ne sont pas certaines de leur périmètre d'autonomie. Elles reconnaissent ignorer si des assurances plus spécifiques ont été souscrites par les services extérieurs.

En ce qui concerne la gestion des sinistres, celle-ci est généralement assurée par le gestionnaire de la police. Une certaine centralisation peut parfois être observée au niveau de la direction fonctionnelle et d'appui de la direction générale concernée.

Généralement, la procédure à suivre pour déclarer un sinistre n'est pas formalisée au moyen d'un écrit.

Toutes les directions déclarent disposer d'un historique des sinistres. Cette affirmation doit cependant être nuancée. L'historique auquel les directions se réfèrent est, sauf exception, celui qui leur est en principe communiqué par l'assureur ⁽¹⁵⁴⁾.

⁽¹⁵³⁾ Une centralisation de la gestion des assurances est recommandée pour : contribuer à la mise en œuvre d'un processus de gestion des risques ; faciliter la gestion des contrats d'assurances ; assurer un inventaire exhaustif des couvertures souscrites ; éviter des doublons dans les couvertures souscrites ; obtenir un gain d'échelle.

⁽¹⁵⁴⁾ Ces historiques ne sont cependant pas transmis automatiquement par l'assureur. Certaines directions ont dû contacter leur assureur pour pouvoir en transmettre une copie.

Il apparaît que pour certaines polices, la déclaration des sinistres à l'assureur ne transite pas par le gestionnaire de la police, mais est directement dressée par l'agent sinistré. Pareille procédure est à éviter car elle ne favorise pas la tenue interne d'un historique des sinistres.

Il est également relevé que l'administration n'utilise ces historiques qu'au titre d'information pour les soumissionnaires, lors du renouvellement du marché. Les historiques des sinistres ne sont pas exploités pour apprécier la pertinence et le niveau de la couverture souscrite.

4.2 Tenue d'un registre des polices

Hormis la DGO1, l'ensemble des DG ne tiennent pas de registre des polices souscrites reprenant le coût total des primes, les montants individuels et l'échéance des contrats. On peut dès lors constater une faiblesse en ce qui concerne les outils de rapportage.

4.3 Doublure pour chaque gestionnaire de contrats

Aucune DG ne dispose d'une doublure pour chaque gestionnaire de contrats. Toutefois, en cas de défaillance, le relais est assuré dans ce cas, non par un agent désigné dans le service, mais par le supérieur hiérarchique.

4.4 Communication de la variation du risque à l'assureur

De manière générale, toutes les DG contrôlées communiquent la variation du risque à l'assureur concerné. Le contrôle a cependant révélé des assurances, certes mineures, pour lesquelles cette communication n'a pas été réalisée.

4.5 Conformité et évaluation du niveau des indemnisations par rapport aux contrats

Des réponses contradictoires ont été fournies par le département dans le cadre des entretiens menés sur la base du questionnaire standardisé.

En effet, la majorité des directions générales croient pouvoir affirmer que les indemnisations perçues sont conformes au contrat, alors que la moitié d'entre elles n'évaluent pas le niveau de l'indemnisation.

Le contrôle n'a pas cependant pas mis en évidence d'indemnisation qui ne soit pas conforme au contrat.

4.6 Conclusion

La gestion administrative des contrats et des sinistres afférents aux polices souscrites laisse apparaître des situations contrastées.

Celles-ci témoignent de l'existence d'une large autonomie de gestion en matière de politique d'assurance à l'échelon des directions générales, voire des services qui en dépendent.

Lors des entretiens menés au sein des directions concernées, diverses justifications ont été mises en avant pour expliquer la situation observée :

- l'héritage des deux ministères wallons (MET & MRW), dont la fusion au sein du SPW est toujours en cours ;
- la diversité des métiers de la Région appelant des polices spécifiques pour couvrir des risques très particuliers ;
- la modicité de certaines dépenses autorisées par les arrêtés de délégation de pouvoirs aux agents statutaires du SPW, etc.

5. Paiement par le SPW de taxes indues

5.1 Exemption pour la Région wallonne de la taxe annuelle sur les opérations d'assurance

Outre l'exemption générale de la TVA sur les opérations d'assurance, la Région wallonne bénéficie également d'une exemption de la taxe annuelle sur les contrats d'assurance, en vertu de l'article 176-2, 6^o du code des droits et taxes divers ⁽¹⁵⁵⁾.

La taxe annuelle sur les opérations d'assurance a cependant été facturée dans les cas ci-après.

- Police de responsabilité civile exploitation souscrite par la direction de l'exploitation aéroportuaire (DGO2) auprès d'AON, mandataire d'AIG Aviation. Les preneurs d'assurance sont le SPW, la Sowaer, BSCA, Liège Airport et les sociétés de gestion des aérodromes de Spa et Saint-Hubert. Depuis mai 2007, une taxe de 9,25 % est appliquée sur la prime dont la part à charge du SPW dépasse les 167.000 euros annuellement.
- Police assurance tous risques électroniques souscrite par le Groupement d'intérêt économique informatique (GIEI) pour le compte de la Région. Une taxe de 9,25 % est appliquée sur la prime ⁽¹⁵⁶⁾.
- Une taxe de 9,25 % est perçue sur la prime de la police d'assurance contre l'incendie et périls connexes des maisons forestières appartenant à la DGO3.
- Police souscrite par la DGO3 auprès d'AXA (anciennement Winterthur), via le courtier BEM, qui couvre les accidents du travail de 40 traqueurs. Une taxe de 9,25 % est perçue sur la prime de base et de 4,40 % sur la prime relative au décès et l'invalidité.
- Une taxe de 9,25 % est perçue sur la prime de la police assurance tous risques – foires et salons, souscrite par la direction de la géomatique du secrétariat général.

5.1.1 Recommandations

Le SPW devrait entreprendre les démarches pour récupérer les taxes et cotisations indûment payées.

Dans le même temps, le contrôle interne devrait être amélioré afin de veiller à ne pas acquitter des taxes indues.

6. Application de la réglementation relative aux marchés publics

Les contrats d'assurances sont soumis à la réglementation relative aux marchés publics. Les services d'assurances figurent en effet à la catégorie A6 ⁽¹⁵⁷⁾ de l'annexe 2 de la loi du 24 décembre 1993.

6.1 Attribution de marchés publics en dehors de toute procédure de marché public – Défaut de mise en concurrence

La plupart des 104 contrats d'assurances examinés ont été conclus sans appel à la concurrence et 91 % d'entre eux ont été attribués directement auprès d'Ethias.

Si l'on fait abstraction de la police collective couvrant le matériel roulant du SPW, laquelle a été contractée par la DGT2 mais est utilisée par la majorité des directions générales, de même que l'assurance couvrant l'incendie et les risques connexes des immeubles de la Région, on relève les situations suivantes.

⁽¹⁵⁵⁾ Cet article précise que sont exemptées de la taxe annuelle sur les opérations d'assurance « les assurances contractées par l'État, les Régions, les Communautés, les provinces, les communes, les régions provinciales autonomes, les régions communales autonomes et les établissements publics, à l'exclusion de celles qui sont contractées par la Caisse générale d'Épargne et de Retraite pour les activités de sa Caisse d'Épargne ».

⁽¹⁵⁶⁾ À ce sujet, la DGT2 fait observer que c'est dans le cadre du contrat autorisant le GIEI à agir pour compte de la Région que cette taxe a été payée.

⁽¹⁵⁷⁾ Services bancaires et d'investissement et services d'assurances.

- La police couvrant en tous risques électroniques le matériel photographique et audiovisuel ⁽¹⁵⁸⁾ souscrite par le secrétariat général n'a pas été contractée dans le cadre d'un marché public. De même, certaines polices d'une prime de faible montant (inférieur à 200 euros) ont été directement contractées auprès du prestataire par ce département.
- Deux assurances d'un coût négligeable (prime inférieure à 220 euros) ont été directement conclues auprès du prestataire par la DGT1.
- Le contrat d'assurance tous risques électroniques conclu, pour compte du SPW, par le GIEI, dont l'assureur Ethias assure la gérance, a été directement souscrit auprès de cette société, sans recours à une procédure de marché public ⁽¹⁵⁹⁾.
- Les assurances ⁽¹⁶⁰⁾ de moindre importance (prime annuelle jusqu'à 6.000 euros) ont été d'office souscrites auprès de l'assureur par la DGT2, sans qu'une procédure de marché public ne soit organisée.
- La DGO1 n'a pas passé de marché pour ses diverses assurances spécifiques tous risques matériels, dont le coût annuel est supérieur à 12.000 euros. La plupart de ces polices ont pris cours le 1^{er} février 2002.
- Des polices de moindre importance (montant annuel de la prime inférieur à 2.000 euros) ont été directement souscrites par la DGO2 auprès d'un assureur, sans respecter la réglementation relative aux marchés publics.
- Hormis l'assurance responsabilité civile exploitation professionnelle et assistance judiciaire, qui a été acquise par le département de la nature et des forêts au moyen d'un appel d'offres général, la DGO3 a, pour ses autres assurances, fait appel au même assureur, sauf quatre exceptions. Ces différents contrats ont été conclus sans passer de marché public.
- L'assurance relative à l'assistance aux véhicules de services, dont le montant de la prime annuelle est supérieur à 2.000 euros, a été souscrite par la DGO4 sans tenir compte de la législation des marchés publics.

6.2 Utilisation d'une procédure de passation inadéquate

6.2.1 Invocation inappropriée de l'urgence

Le contrat de l'assurance couvrant l'incendie et risques connexes, en ce compris le vol, de différents immeubles de l'actuel SPW prenant fin le 31 mars 2005, il convenait de réattribuer ce marché par appel d'offres avec publicité européenne.

Ayant tardé à préparer un nouveau marché, l'administration a conclu, avec le prestataire précédent, un marché de soudure portant sur la période du 1^{er} avril au 31 décembre 2005, sans consultation de la concurrence. L'administration a, par ailleurs, invoqué l'urgence pour justifier l'utilisation d'une procédure négociée.

Malgré cette courte période, le montant du marché de soudure n'en nécessitait pas moins un appel d'offres avec publicité européenne.

Le motif de l'urgence invoqué pour justifier le recours à la procédure négociée ne peut être retenu car, si celle-ci devait être avérée, elle découlerait du manque de diligence de l'administration, alors que la loi prévoit explicitement que l'urgence impérieuse doit résulter d'événements imprévisibles ne permettant pas de respecter les délais exigés par les autres procédures ⁽¹⁶¹⁾. En outre, la limite de la mesure strictement nécessaire prévue par la loi n'est pas respectée en ce sens que la durée du marché de soudure excède le délai nécessaire à la passation d'un appel d'offres avec publicité européenne et belge. Enfin, la référence à l'hypothèse invoquée ne dispense pas de l'obligation de consulter la concurrence.

⁽¹⁵⁸⁾ La prime annuelle s'élève à 5.019 euros.

⁽¹⁵⁹⁾ Cette assurance a pris cours le 1^{er} mai 1990 et le montant de la prime annuelle s'élève à 74.119,46 euros. La DGT2 précise qu'un « appel au marché est lancé par la Région » pour la couverture du risque à partir du 1^{er} janvier 2011.

⁽¹⁶⁰⁾ Selon la DGT2, ces polices auraient été souscrites auprès du même assureur « afin de simplifier les procédures d'indemnisation en cas de sinistre ».

⁽¹⁶¹⁾ Article 17, § 2, 1^o, c), de la loi du 24 décembre 1993.

6.2.2 *Référence inappropriée à la réglementation*

La direction du transport de personnes de la DGO2 s'est basée sur la réglementation relative aux secteurs spéciaux ⁽¹⁶²⁾ pour procéder à la passation du marché relatif à l'assurance des dégâts matériels des bus loués sans chauffeur pour le transport interne.

Tout d'abord, ce marché ne relève pas des secteurs spéciaux. En effet, le transport scolaire ne remplit pas les conditions fixées par la loi ⁽¹⁶³⁾ pour figurer dans les secteurs précités ⁽¹⁶⁴⁾.

Ensuite, le marché a été passé au moyen d'une procédure négociée sans publicité, en invoquant, dans la décision motivée d'attribution, l'article 39, § 1^{er}, de la loi du 24 décembre 1993, alors que cet article énumère les différentes procédures avec publicité ⁽¹⁶⁵⁾ pouvant être utilisées pour passer les marchés afférents aux secteurs spéciaux.

En outre, une certaine confusion est constatée dans le chef de l'administration, car les documents du marché font également référence à l'article 17, § 2, 1^o, de la loi, lequel envisage les différentes hypothèses permettant le recours à une procédure négociée sans publicité dans les secteurs classiques.

En tout état de cause, aucune des hypothèses prévues par la loi pour autoriser la procédure négociée sans publicité préalable ne s'applique à ce marché. Au regard de son montant, il aurait dû être passé par appel d'offres avec publicité aux niveaux européen et belge ⁽¹⁶⁶⁾.

6.2.3 *Non-respect du seuil autorisant le recours à une procédure de gré à gré*

Une assurance tous risques électroniques a été souscrite par le GIEI pour compte de la Région directement auprès de l'assureur, sans passation d'un marché public, ni mise en concurrence.

Le montant de la prime annuelle de cette assurance s'élève à 74.119,46 euros.

Cette assurance a été souscrite le 1^{er} mai 1990. Les marchés publics conclus antérieurement à l'entrée en vigueur (le 1^{er} mai 1997) de la loi du 24 décembre 1993 et comportant une clause de tacite reconduction ne sont pas régis par cette loi et ses arrêtés royaux d'exécution ⁽¹⁶⁷⁾. Ce marché est donc toujours régi par l'ancienne réglementation.

⁽¹⁶²⁾ Titre IV du livre premier de la loi du 24 décembre 1993 portant sur les marchés publics de travaux, de fournitures et de services dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux.

⁽¹⁶³⁾ L'article 32, 1^o, de la loi du 24 décembre 1993 dispose que, dans le secteur des transports, est considérée comme relevant des secteurs spéciaux la mise à disposition ou l'exploitation de réseaux destinés à fournir un service au public dans le domaine du transport par train, métro, tramway, autobus, trolleybus, câble ou système automatique. Il est considéré qu'un réseau existe lorsque le service est fourni dans les conditions déterminées par l'autorité compétente, portant notamment sur les itinéraires à suivre, la capacité de transport disponible ou la fréquence du service.

⁽¹⁶⁴⁾ Les bus loués sont destinés au transport interne des élèves (transport de l'école vers la piscine ou la salle de sport) et sont gérés par le SPW. Il n'y a cependant pas d'exploitation d'un réseau au sens de l'article 32, 1^o, de la loi, car le transport interne ne constitue pas un réseau accessible au public.

⁽¹⁶⁵⁾ L'article 39, § 2, 1^o, a), de la loi autorise la passation d'un marché par une procédure négociée sans publicité préalable lorsque le montant hors TVA de la dépense à approuver ne dépasse pas 270.000 euros, montant fixé par l'article 108 de l'arrêté royal du 10 janvier 1996. Le montant du marché s'élevant à 393.115,05 euros, une publicité préalable était requise sur la base de la réglementation relative aux secteurs spéciaux.

⁽¹⁶⁶⁾ La DGO2 signale qu'elle adoptera, à l'avenir, la position émise par la Cour.

⁽¹⁶⁷⁾ Cf. à cet égard le 158^e cahier de la Cour des comptes, observations et documents soumis à la Chambre des représentants, Fasc. 1^{er}, Doc. parl., Ch. repr., sess. ord. 2001-2002, pp. 156 à 159, et le 158^e (13^e) cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. 1^{er}, Doc. parl., Rég. w., 279 (2001-2002) – N^o 1, p. 28.

À cet égard, l'article 17, § 2, 1^o, de la loi du 14 juillet 1976 dispose qu'un marché peut être passé au moyen d'une procédure de gré à gré lorsque le montant de la dépense à approuver ne dépasse pas 30.986,69 euros ⁽¹⁶⁸⁾. Le montant de ce marché dépassant le seuil autorisant le recours à une procédure de gré à gré, il aurait dû être passé au moyen d'un appel d'offres.

Compte tenu de l'ancienneté de ce contrat, il est également rappelé que l'esprit de la réglementation actuelle des marchés publics impose une remise en concurrence périodique ⁽¹⁶⁹⁾.

6.3 Prescription incohérente dans le cahier spécial des charges

Le marché relatif à l'assurance des différents parcs de véhicules des directions du SPW a été passé par la DGT2 au moyen d'un appel d'offres général avec publicité aux niveaux européen et belge. Le marché porte sur huit parcs, qui font chacun l'objet d'une police collective distincte. Le cahier spécial des charges prévoit, parmi les critères d'attribution, le critère technique relatif à la procédure de résolution des sinistres et les suggestions relatives aux différents types de garanties.

Ceci présente une incohérence avec le point A.1.4 du cahier spécial des charges, lequel dispose qu'aucune variante libre n'est autorisée dans le cadre de ce marché ⁽¹⁷⁰⁾.

Il est également relevé qu'une variante libre ne peut être utilisée comme critère d'attribution.

6.4 Non-respect de l'égalité de traitement des soumissionnaires

Le contrat de l'assurance couvrant l'incendie et risques connexes, en ce compris le vol, de différents immeubles de l'actuel SPW venait à échéance le 31 décembre 2009.

Le 23 mars 2009, l'adjudicataire du marché a informé le département qu'il chargeait un de ses inspecteurs de procéder à une visite du risque incendie et périls connexes en vue du futur marché public.

Un mois plus tard, le gouvernement wallon marquait son accord de principe sur le lancement d'un appel d'offres général avec publicité aux niveaux européen et belge.

Étant attributaire du marché précédent, ce soumissionnaire a disposé d'un avantage sur ses concurrents. En effet, la visite organisée avec l'assentiment du département a faussé l'égalité de traitement des soumissionnaires puisqu'elle n'était pas prévue explicitement au cahier spécial des charges ⁽¹⁷¹⁾. Elle n'a d'ailleurs pas été organisée pour les autres compétiteurs.

6.5 Non-respect des critères d'attribution et de leur pondération

Lorsqu'un marché est passé par appel d'offres, les critères d'attribution et leur pondération annoncés dans le cahier spécial des charges ne peuvent plus être modifiés lors de l'attribution du marché.

À cet égard, le marché relatif à l'assurance de la responsabilité civile exploitation, professionnelle et assistance judiciaire a été passé par le département nature et forêts de la DGO3 au moyen d'un appel d'offres général. Son cahier spécial des charges stipulait deux critères d'attribution. Lors de l'attribution du marché, un troisième critère initialement non prévu a été introduit.

⁽¹⁶⁸⁾ Soit 1.250.000 francs.

⁽¹⁶⁹⁾ À cet égard, sur la base des articles 17, § 2, 2^o, b), de la loi relative aux marchés publics et 54, alinéa 5, 2^o, de l'arrêté royal du 8 janvier 1996, la Cour recommande de remettre en concurrence, tous les trois ou quatre ans, les marchés publics conclus pour une durée indéterminée (*158^e cahier de la Cour des comptes, observations et documents soumis à la Chambre des représentants*, Fasc. I^{er}, Doc. parl., Ch. repr., sess. ord. 2001-2002, p. 159).

⁽¹⁷⁰⁾ La DGT2 a déclaré qu'il sera tenu compte de cette observation dans le cadre de la préparation du prochain cahier des charges.

⁽¹⁷¹⁾ Le cahier spécial des charges DGT261-09A59 ne prévoit aucune faculté pour les soumissionnaires de visiter les bâtiments à couvrir.

6.6 Absence de cahier spécial des charges

Plusieurs des assurances souscrites en dehors d'une procédure de marché public présentent un coût global supérieur à 22.000 euros et n'ont pas fait l'objet d'un cahier spécial des charges. De même, le cahier général des charges n'a pas été rendu applicable dans les documents formant la base contractuelle de ces marchés, alors que son seuil d'application a été atteint.

Le même manquement est relevé dans le marché relatif à l'assurance tous risques couvrant le matériel topographique de l'ancienne direction de la topographie et de la cartographie, lequel a été contracté par le département de la géomatique du secrétariat général. Ce marché a été passé au moyen d'une procédure négociée sans publicité préalable et porte sur une durée de quatre ans. Le montant de la prime annuelle s'élève à près de 9.700 euros, soit un coût total de 38.800 euros, supérieur au seuil d'application du cahier général des charges (22.000 euros).

6.7 Absence de remise en concurrence

L'application de la réglementation relative aux marchés publics implique une remise en concurrence périodique des marchés conclus par tout pouvoir adjudicateur ⁽¹⁷²⁾.

Le contrôle effectué par la Cour a relevé que de nombreux contrats sont conclus sans durée déterminée ou sont prorogés tacitement d'année en année et que, par conséquent, ils excèdent largement une durée de quatre ans.

Les assurances souscrites par l'administration en dehors de toute procédure de marché public sont particulièrement concernées par ce manquement.

6.8 Absence de contrôle des prix

Le plus souvent, l'administration ne s'estime pas à même d'influer sur les éléments constitutifs du prix de la prime d'assurance. Il apparaît cependant que ce dernier n'est pas toujours calculé sur la base d'éléments liés au risque ⁽¹⁷³⁾ et n'évolue pas conformément à la variation de celui-ci (dans les cas relevés, le montant de la prime a fortement évolué alors que le risque restait stable). De même, le niveau de la franchise est de nature à influencer le montant de la prime ⁽¹⁷⁴⁾.

Puisque la procédure par appel d'offres ne permet pas de négocier les conditions de l'offre reçue, la Cour recommande à l'administration de fixer dans le cahier spécial des charges le montant de la franchise souhaité ⁽¹⁷⁵⁾, ou de prévoir des variantes obligatoires avec différents niveaux de franchise.

7. Conclusions et recommandations

7.1 Risques couverts par une assurance

À défaut d'un registre exhaustif des polices souscrites, la Cour des comptes a estimé que le coût annuel des assurances contractées par le SPW s'élevait à 2,013 millions d'euros.

⁽¹⁷²⁾ Il ressort de la réglementation relative aux marchés publics que la durée maximale d'un marché répétitif n'excède pas quatre années.

⁽¹⁷³⁾ Cela concerne particulièrement les polices couvrant la responsabilité civile ou les collaborateurs bénévoles. Le montant de la prime est calculé sur la base de la masse salariale de la DG concernée.

⁽¹⁷⁴⁾ Les experts du secteur des assurances préconisent de fixer le montant de la franchise au niveau que l'assuré est prêt à assumer afin de réduire le montant de la prime.

⁽¹⁷⁵⁾ Constatant un problème lors de l'indemnisation de sinistres relatifs à un matériel particulier, le département des technologies de l'information et de la communication a négocié avec l'assureur une modification du montant de la franchise pour ce matériel.

Les contrats d'assurances automobiles représentent 61,1 % du coût total des polices et 94,1 % du coût global des assurances couvrant les responsabilités.

Les assurances contre l'incendie constituent 22,6 % du coût total des polices et 67,3 % du coût global des assurances couvrant le patrimoine du SPW.

Il n'existe pas d'obligation légale dans le chef du secteur public de recourir à une assurance privée pour couvrir ces deux domaines.

Sans préjudice du transfert systématique des risques y afférents et compte tenu de la hauteur des montants des polices concernées, il s'indiquerait que cette pratique soit régulièrement réévaluée par l'administration en fonction des intérêts financiers de la Région.

7.2 Gestion des risques

La gestion des risques au sein du SPW est éclatée et prise en charge par les diverses directions générales. Cette dispersion n'est pas propice à la mise en œuvre d'une démarche globale.

L'identification des risques par l'administration n'est pas systématique et, partant, l'exhaustivité de l'identification n'est pas garantie.

Sauf exception, les risques ne sont ni analysés, ni quantifiés. Le SPW ne procède pas à une évaluation des risques identifiés, il ne dispose donc pas d'une cartographie des risques pas plus que d'une hiérarchie de ceux-ci.

L'administration reconnaît qu'elle ne dispose pas d'une cartographie des risques à l'heure actuelle. Elle signale cependant qu'un marché pour procéder à cette cartographie est en cours de finalisation.

L'administration ne cherche pas systématiquement à déterminer et à évaluer les traitements les plus adéquats. Les traitements alternatifs comme l'autofinancement sont généralement peu explorés, le traitement privilégié étant le transfert du risque à un assureur.

L'historique des sinistres et des indemnisations, lorsqu'ils existent, ne sont pas utilisés pour juger de l'opportunité de souscrire ou de maintenir une assurance ⁽¹⁷⁶⁾. Les décisions ne sont pas basées sur le calcul de ratios.

A contrario, la DGT2 dresse régulièrement des statistiques des sinistres en matière de roulage en vue d'inciter les directions concernées à adopter des mesures préventives.

L'évolution des risques et les options prises en vue de leur traitement ne sont pas régulièrement réévaluées par le SPW.

Une absence de formalisation de la gestion des risques est constatée. Il importe, à cet égard, de formaliser par écrit, tout au long du processus de gestion des risques, les analyses et décisions prises qui serviront lors de l'actualisation du processus.

La gestion des risques devrait être entreprise à un niveau suffisamment élevé de chaque direction générale, en collaboration avec la direction fonctionnelle et d'appui et les principaux services gestionnaires. Une personne – ou un service – pourrait être désigné(e) pour mener et coordonner l'ensemble du processus.

Au titre de bonne pratique, il convient de relever le dispositif mis en place par la direction de l'exploitation aéroportuaire de la DGO2, qui possède un gestionnaire des risques chargé d'identifier, d'analyser et de gérer les risques.

⁽¹⁷⁶⁾ À cet égard, l'administration est d'avis qu'il faut également tenir compte d'un autre élément, à savoir les importantes difficultés financières qui peuvent survenir en cas de réalisation du risque et ainsi déséquilibrer un budget, contrairement aux primes d'assurances qui sont parfaitement maîtrisées au point de vue budgétaire.

L'administration estime que les recommandations formulées par la Cour en cette matière doivent être très largement prises en compte afin de pallier d'indésirables carences. Elle avance qu'un contrôle interne doit être mis en place dans et par chaque direction générale et que la direction de l'audit interne devra consacrer toute son attention à cette question. Elle signale cependant que cette direction n'a été créée qu'à l'occasion de la constitution du SPW en août 2008 et que ce n'est qu'actuellement qu'elle commence à être dotée d'un nombre minimal de personnel.

7.3 Gestion des assurances

D'une manière générale, le processus de gestion des contrats d'assurances au sein de chaque DG est décentralisé et se limite à un suivi administratif des contrats en cours.

Aucune procédure écrite n'a été définie, il n'existe pas de registre central des polices. Hormis le supérieur hiérarchique, aucune DG ne dispose d'une doubleure du gestionnaire de contrats et des sinistres.

Sauf exception, aucun historique des sinistres et des indemnisations n'est tenu.

Il est recommandé de centraliser la gestion des assurances pour assurer une optimisation des dépenses.

L'administration considère que l'éclatement de la gestion des assurances est en partie dû à la réforme de l'administration wallonne. Elle estime que les recommandations de la Cour doivent néanmoins être suivies.

7.4 Contrôle interne

L'administration a, dans certains cas, payé la taxe annuelle sur les opérations d'assurance alors que le SPW est exonéré de cette taxe. Des démarches doivent être entreprises pour récupérer les montants indûment payés.

La DGT2 et la DGO2 ont marqué leur accord à ce propos. Le secrétariat général s'associe à cet accord et attirera l'attention des autres directions générales à cet égard.

7.5 Application de la réglementation relative aux marchés publics

Les contrats d'assurances ne sont pas toujours conclus dans le cadre d'une procédure de marché public. L'assurance a été le plus souvent souscrite directement auprès de l'assureur habituel sans aucune forme de concurrence.

De nombreux contrats ne sont pas régulièrement remis en concurrence. Leur durée excède la durée de quatre ans.

Divers manquements dans la passation et l'exécution des marchés publics ont été relevés :

- non-respect des conditions autorisant l'utilisation d'une procédure négociée ;
- absence de cahier spécial des charges ;
- non-respect de l'égalité de traitement des soumissionnaires ;
- non-respect des critères d'attribution et de leur pondération lors de l'attribution de deux marchés ;
- non-respect de l'égalité de traitement des soumissionnaires.

Enfin, l'administration ne s'efforce pas d'influer sur les éléments constitutifs du coût de la police tels que la variation du risque et le montant de la franchise.

L'administration admet les multiples carences en la matière. Le secrétariat général attirera l'attention des différentes directions générales à ce propos.

7.6 Réponse du ministre-président

Le ministre-président a manifesté un grand intérêt pour les conclusions de l'audit. Il s'est engagé à solliciter le ministre de la Fonction publique pour mettre en œuvre dans les meilleurs délais les recommandations de la Cour, notamment celle relative à la centralisation des assurances sous la responsabilité du secrétariat général, afin de permettre

une meilleure coordination et une gestion transversale des matières relevant des polices. Il relève que le renforcement de cette coordination s'inscrit d'ailleurs dans la poursuite de la consolidation du SPW et dans son prochain plan stratégique.

2.3 Les marchés publics de nettoyage, d'entretien et de sécurité du Service public de Wallonie ⁽¹⁷⁷⁾

La Cour des comptes a procédé à un contrôle de légalité et de régularité des marchés publics de nettoyage, d'entretien et de sécurité en cours d'exécution au sein du SPW. Elle a relevé divers manquements, principalement au niveau de l'entretien technique, concernant notamment le recours inapproprié à des crédits non dissociés, l'absence de gestion de l'entretien technique, les marchés à commandes, mixtes et conjoints, la reconduction des marchés, les modes de passation et principalement le recours à la procédure négociée sans publicité, les règles de publicité, la sélection qualitative, l'examen des offres et l'attribution du marché, la mention de la réglementation applicable, les cahiers spéciaux des charges ou les documents en tenant lieu, la direction et le contrôle de l'exécution du marché, le cautionnement, les paiements, les moyens d'action du pouvoir adjudicateur ainsi que la réception des prestations. Afin de remédier aux manquements relevés, la Cour a formulé plusieurs recommandations concernant la passation et l'exécution de ces marchés.

1. Introduction

Au cours du deuxième semestre 2009, la Cour des comptes a procédé à un contrôle de légalité et de régularité des marchés publics de nettoyage, d'entretien et de sécurité en cours d'exécution au sein du Service public de Wallonie (SPW).

À l'exception d'un cas, constituant un marché mixte de travaux et de services dont l'importance des premiers dépasse celle des seconds et qui doit dès lors être considéré comme un marché de travaux, les prestations examinées dans le cadre du présent audit constituent toutes des marchés de services.

1.1 Réglementation applicable

Les marchés publics passés par le SPW concernent uniquement les secteurs classiques et sont dès lors soumis aux dispositions du régime général :

- la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services ;
- l'arrêté royal du 8 janvier 1996 relatif aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services et aux concessions de travaux publics ;
- l'arrêté royal du 26 septembre 1996 établissant les règles générales d'exécution des marchés publics et des concessions de travaux publics ainsi que son annexe, le cahier général des charges des marchés publics de travaux, de fournitures et de services et des concessions de travaux publics.

Toutefois, quelques marchés – concernant essentiellement l'entretien technique ⁽¹⁷⁸⁾ et pour lesquels la publication d'un avis dans le *Journal officiel des Communautés européennes* ou dans le *Bulletin des adjudications* est obligatoire (ou, à défaut d'obligation de publication d'un avis, l'invitation à remettre une offre ou à présenter une candidature a été

⁽¹⁷⁷⁾ Dr 3.531.375.

⁽¹⁷⁸⁾ Représentant 11,5 % des marchés de cette catégorie.

lancée avant le 1^{er} mai 1997 ⁽¹⁷⁹⁾ – demeurent, quant à eux, soumis à l'ancienne réglementation des marchés publics ⁽¹⁸⁰⁾:

- la loi du 14 juillet 1976 relative aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services ;
- l'arrêté royal du 22 avril 1977 relatif aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services ;
- l'arrêté ministériel du 10 août 1977 établissant le cahier général des charges des marchés publics de travaux, de fournitures et de services.

1.2 Méthode

Le présent audit porte sur 395 marchés publics conclus par le ministère wallon de l'Équipement et des Transports (MET) et par le SPW qui, le 1^{er} août 2008, lui a succédé.

Dans la détermination du nombre de marchés retenus, il n'a pas été tenu compte de l'allotissement qui caractérise quelques-uns d'entre eux.

Les marchés examinés sont gérés, à l'exception d'un seul, au sein de la direction de la maintenance dépendant du département de la gestion immobilière, une des composantes de la direction générale transversale du budget, de la logistique et des technologies de l'information et de la communication (DGT2).

L'avant-projet de rapport a été envoyé à l'administration par lettre du 13 juillet 2010. Le directeur général de la DGT2 a répondu à la Cour par lettre du 31 juillet 2010. Un débat contradictoire a eu lieu le 2 septembre 2010. Il a été tenu compte des remarques de l'administration dans le rapport envoyé par lettre du 16 septembre 2010 au vice-président et ministre du Développement durable et de la Fonction publique. Celui-ci a répondu à la Cour par dépêche du 20 octobre 2010. Les commentaires du ministre ont été intégrés dans le présent rapport.

2. Types de marchés

2.1 Entretien technique

Les marchés d'entretien technique concernent principalement la téléphonie, la sécurité, les ascenseurs, les extincteurs, la détection incendie et les installations HVAC ⁽¹⁸¹⁾.

Selon la direction de la maintenance, 395 marchés de ce type étaient en cours lors de la réalisation de l'audit. Néanmoins, un examen approfondi de la seconde liste fournie (amendée par rapport à une version précédente), des informations disponibles en matière budgétaire et comptable ainsi que des documents des marchés eux-mêmes ne permet pas d'attester l'exhaustivité et la fiabilité des données produites.

- Les documents de nombreux marchés relatifs à des prestations en cours et donnant lieu à paiement sont introuvables au sein de la direction précitée (103 d'après la liste précitée, soit 26 % des marchés de cette catégorie).
- Quelques marchés sont qualifiés de résiliés, sans qu'aucun document n'atteste leur résiliation ; des erreurs ont d'ailleurs été relevées quant à cette qualification.
- Des marchés ne figurant pas dans la liste transmise ont été identifiés.

⁽¹⁷⁹⁾ Arrêté royal du 29 janvier 1997 fixant la date de l'entrée en vigueur de certaines dispositions de la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services et de leurs mesures d'exécution.

⁽¹⁸⁰⁾ Les marchés publics conclus antérieurement à l'entrée en vigueur, le 1^{er} mai 1997, de la loi du 24 décembre 1993 et comportant une clause de tacite reconduction ne sont pas régis par cette loi et ses arrêtés royaux d'exécution. Voir, à cet égard : Cour de Justice des Communautés européennes, affaire C-76/97 du 24 septembre 1998 ; 158^e cahier de la Cour des comptes, observations et documents soumis à la Chambre des représentants, Fasc. I^{er}, Doc. parl., Ch. repr., sess. ord. 2001-2002, pp. 156 à 159 ; 158^e (13^e) cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I^{er}, Doc. parl., Rég. w., 279 (2001-2002) – N° 1, p. 28.

⁽¹⁸¹⁾ Heating Ventilation Air-Conditioning.

- Des erreurs ont été détectées : marché indiqué comme résilié alors qu'il fait l'objet d'une demande d'engagement fin 2009, marchés comptabilisés deux fois, marché non attribué, marché n'ayant aucun rapport avec l'entretien technique, etc.

Il est donc impossible pour l'instant d'attester que la totalité des besoins est réellement couverte et de connaître le nombre exact de marchés d'entretien technique en cours.

Compte tenu des constatations précitées, le nombre de marchés examinés s'élève à 242. Parmi ceux-ci figurent les marchés transmis par la direction de la maintenance, qui indiquaient un montant annuel ou des prix unitaires et dont les documents présentaient souvent un caractère lacunaire.

2.2 Nettoyage

97 marchés d'entretien sanitaire et de lavage des vitres et/ou des châssis ont été examinés. Toutefois, par rapport à la liste transmise, 20 marchés n'ont pas été pris en compte dans le cadre du présent audit, les documents de 17 d'entre eux n'ayant pas été transmis ⁽¹⁸²⁾ et 3 étant terminés.

2.3 Évacuation des déchets

Huit marchés ont été retenus. Toutefois, deux remarques doivent être formulées à propos de la liste adressée à la Cour : il n'a pas été tenu compte d'un marché qui n'avait pas encore fait l'objet d'un engagement comptable et un marché dont la convention concernait trois sites ne figurait dans la liste précitée que pour deux d'entre eux.

2.4 Gardiennage de bâtiments

Conformément à la seconde liste transmise, complétée par rapport à une version précédente qui ignorait trois marchés, 12 marchés ont été examinés.

2.5 Entretien des abords de certains bâtiments

Sur la base de la liste parvenue à la Cour, 36 marchés ont été analysés. Toutefois, trois marchés qui étaient résiliés n'ont pas été pris en compte et plusieurs regroupements de marchés repris séparément dans la liste précitée ont dû être opérés.

Un marché ne figurant pas sur la liste transmise et n'étant pas géré par la direction de la maintenance n'a, par ailleurs, pas été retenu.

3. Gestion

3.1 Approche budgétaire

Les dépenses relatives aux marchés publics de nettoyage, d'entretien et de sécurité du SPW sont imputées, en 2009 ⁽¹⁸³⁾, sur les crédits de l'allocation de base 12.06 – *Dépenses courantes de nettoyage, d'entretien et de sécurité* du programme 23 – *Gestion immobilière et bâtiments* de la division organique 12 – *Budget, logistique et technologie de l'information et de la communication* du budget général des dépenses de la Région wallonne.

(182) La plupart de ces marchés étaient en cours de renouvellement ou d'adaptation par le biais d'un avenant.

(183) En 2008, ces dépenses étaient imputées sur l'allocation de base 12.06 – *Dépenses courantes de nettoyage, d'entretien et de sécurité* du programme 03 – *Gestion immobilière et bâtiments* de la division organique 50 – *Secrétariat général du ministère wallon de l'Équipement et des Transports*. Ce programme a fait l'objet d'un contrôle de légalité et de régularité pour l'année 2006 repris dans le 19^e cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. 1^{er}, *Doc. parl.*, Rég. w. 667 (2007-2008) – N° 1, pp. 17 à 25.

Ces crédits sont non dissociés, alors qu'il s'agit, dans la plupart des cas, de services qui nécessitent un délai supérieur à douze mois. Le type de crédits prévus au budget wallon ne correspond donc pas au type de prestations. Cette discordance est à l'origine du recours pratiquement généralisé à la technique de la reconduction. Ces crédits s'élevaient à 7,378 millions d'euros en 2008 et à 7,059 millions d'euros en 2009. D'après le programme justificatif des dépenses, près de deux tiers de celles-ci sont consacrées aux dépenses de nettoyage. Le reste concerne les dépenses d'entretien technique, d'évacuation des déchets, de gardiennage et d'entretien des abords de certains bâtiments.

Ces dépenses sont liquidées, pour partie, par le biais d'avances de fonds octroyées aux comptes extraordinaires du SPW et font également l'objet d'engagements comptables spécifiques.

Des crédits pour années antérieures ont été inscrits aux budgets de 2008 et 2009, pour des montants respectifs de 213.000 et 973.000 euros ; ils sont en partie consommés par le biais d'engagements provisionnels. Des crédits reportés ont également été relevés ; ils s'élèvent, pour 2009, à 3.810.890,56 euros et, pour 2010, à 4.856.601,78 euros.

Un marché relevant, en partie, de l'entretien technique est, quant à lui, imputé, en 2007, sur les crédits dissociés de l'allocation de base 72.07 – *Expérience pilote d'économies d'énergie et de cogénération CAMET* du programme 04 – *Implantation immobilière* de la division organique 50 – *Secrétariat général du Ministère wallon de l'Équipement et des Transports*) du budget général des dépenses de la Région wallonne.

Dans sa réponse, le ministre annonce, tout comme l'administration, que le recours à des crédits dissociés sera en partie effectif pour 2011, ce changement nécessitant une adaptation étalée sur deux exercices budgétaires.

3.2 Absence de gestion de l'entretien technique

Le présent audit a mis en évidence l'absence de gestion de certains marchés ainsi que de nombreuses illégalités et irrégularités tant au niveau de la réglementation des marchés publics que de celle de la comptabilité publique.

Il est dès lors à craindre que certaines installations ne fassent pas ou plus l'objet d'un marché d'entretien technique ou, à tout le moins, que les conditions de cet entretien ne soient plus appropriées.

Pour mettre un terme à cette absence de gestion des marchés d'entretien technique et pallier les conséquences préjudiciables qui en découlent, tant pour le SPW que pour ses cocontractants, la Cour recommande de procéder à une restructuration rapide et profonde du service concerné. Il est également nécessaire de dresser un véritable « cadastre », par immeuble, des équipements nécessitant un entretien récurrent.

3.2.1 Absence de centralisation

Les dossiers relatifs aux marchés d'entretien technique ne sont pas centralisés. Ils sont dispersés entre diverses entités opérationnelles de la direction de la maintenance et de la comptabilité départementale.

L'organisation actuelle de cette direction n'est d'ailleurs pas de nature à permettre la tenue de dossiers complets. Ainsi, selon les données figurant dans la dernière liste transmise, les documents de 103 marchés, toujours en cours, ne sont pas disponibles. Une telle situation n'empêche toutefois pas le paiement des factures présentées par les cocontractants du SPW. Dans les autres cas, de nombreuses lacunes ont été relevées, parmi lesquelles l'absence de certains documents du marché, d'offres, de demandes de prix, de factures, de réception des prestations, de la preuve de la constitution du cautionnement, de la décision motivée d'attribution du marché, de résiliation du marché ou simplement de date et de signature sur de nombreux documents.

Étant donné le caractère lacunaire des dossiers, l'impossibilité de disposer de nombreux contrats et la dispersion des pièces dans différents services, une analyse précise de la passation et de l'exécution de tous les marchés en cours s'est avérée impossible.

La Cour rappelle que pour être complet, le dossier d'un marché public doit contenir l'ensemble des documents relatifs à la passation et à l'exécution de celui-ci, tels que le

cahier spécial des charges ou le document en tenant lieu, l'avis de marché ou la demande de prix, l'ensemble des offres, le rapport de sélection qualitative (en procédure restreinte), le rapport d'analyse des offres, la décision motivée de sélection (en procédure restreinte), la décision motivée d'attribution du marché, la notification de l'attribution du marché et/ou le(s) bon(s) de commande, l'information adressée aux candidats ou aux soumissionnaires non sélectionnés ou dont l'offre a été jugée irrégulière ou n'a pas été choisie, la preuve de la constitution du cautionnement, les documents relatifs au(x) paiement(s) et à la réception des travaux, fournitures ou services. Tous ces documents doivent en outre être datés et signés.

La centralisation de la gestion des marchés d'entretien technique est un élément essentiel qui permettra de regrouper l'ensemble des documents relatifs à la passation et à l'exécution des marchés précités.

Les personnes chargées de cette centralisation doivent pouvoir intervenir à tout moment dans les phases de passation et d'exécution d'un marché et, plus particulièrement, à l'occasion de sa préparation, de l'élaboration de l'avis de marché, du cahier spécial des charges ou du document en tenant lieu, du rapport d'analyse des offres, de la décision motivée d'attribution du marché, de la notification de l'attribution de celui-ci et d'éventuelles reconductions.

Tous les marchés, quel que soit leur montant, sans aucune exception, doivent être confiés à ces personnes qui, par le biais d'une application informatique, seraient également chargées de répertorier l'ensemble des marchés de cette catégorie. Ces derniers devraient, dans un souci de transparence, être classés par immeuble concerné.

Dans sa réponse, le SPW indique que la direction de la maintenance est en cours de restructuration et que, désormais, les marchés seront centralisés par bâtiment.

Le ministre précise, pour sa part, qu'il a demandé à ses services d'élaborer un projet de base de données permettant de centraliser tous les marchés en cours.

3.2.2 *Incohérences budgétaires*

Du point de vue budgétaire, des remarques complémentaires doivent être formulées.

Pour rappel, il existe deux types d'engagement comptable, l'engagement comptable provisionnel et l'engagement comptable spécifique. Jusqu'en 2006, c'est la première technique qui a été utilisée dans le cas des dépenses d'entretien technique. Depuis 2007, à l'initiative de la comptabilité départementale de l'époque, il a été mis fin à cette pratique systématique dans la mesure où ces débours procèdent de dépenses déterminées donnant lieu à des actes juridiques individualisés.

Certains marchés ont toutefois fait l'objet d'un engagement comptable spécifique en 2008, mais pas en 2009, alors que le marché est toujours en cours ou, a contrario, des engagements comptables spécifiques ont été pris en 2009, mais pas en 2008, pour des marchés conclus antérieurement à cette année.

L'engagement comptable ne doit pas seulement être spécifique, mais également préalable à l'engagement juridique (la notification de l'attribution du marché au soumissionnaire retenu), conformément à l'article 49 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État du 17 juillet 1991. C'est pourtant loin d'être le cas puisque l'engagement est en général effectué après que les prestations ont été réalisées, la facture émise par le prestataire figurant régulièrement dans le dossier de demande d'engagement.

Enfin, les engagements comptables interviennent essentiellement en fin d'année.

3.2.3 *Établissement de nouveaux documents des marchés*

L'examen de la liste des marchés retenus révèle que nombre de marchés sont fort anciens et que certains (à raison de 11,5 % des marchés de cette catégorie) ont d'ailleurs été conclus sous l'empire de l'ancienne réglementation des marchés publics.

La grande majorité des documents des marchés retenus sont dépassés, notamment au niveau de la qualification des prestations (nombre de documents renvoient toujours aux marchés de travaux), de la dénomination de l'adjudicataire (au cours des ans, celle-ci est

susceptible d'être modifiée ou le marché peut faire l'objet d'une cession) ou des modalités relatives à l'exécution de ces prestations. À cet égard, il importe que le pouvoir adjudicateur établisse rapidement de nouveaux documents qui respectent la réglementation des marchés publics.

La direction de la maintenance a, le plus souvent, négligé d'amender, par le biais d'avenants, les documents des marchés existants.

Dans sa réponse, le ministre précise que son administration est chargée d'élaborer des documents types et, plus particulièrement, des cahiers spéciaux des charges spécifiques en vue de la passation de marchés d'entretien technique globaux par matière ainsi que de marchés stock.

3.2.4 Difficulté d'établir l'estimation des marchés

L'estimation du montant des marchés ⁽¹⁸⁴⁾ est un des éléments essentiels de la phase de passation des marchés dans la mesure où la réglementation des marchés publics impose, sur cette base, des obligations liées, notamment, au degré de publicité adéquat ⁽¹⁸⁵⁾, à l'applicabilité du cahier général des charges ⁽¹⁸⁶⁾ ou au recours à la procédure négociée sans publicité sur la base de l'article 17, § 2, 1^o, a), de la loi du 24 décembre 1993 ⁽¹⁸⁷⁾.

Non seulement une estimation du montant du marché n'apparaît que rarement dans les dossiers, mais surtout, il est impossible – ou, à tout le moins, malaisé – d'établir, dans de nombreux cas, le montant du marché conclu. Les raisons sont les suivantes :

- Les documents de 103 marchés sont, d'après la liste transmise, manquants et aucun document ne permet d'établir leur montant. Malgré l'absence de prix de ces marchés, les paiements sont exécutés, de manière récurrente, sur la base des montants indexés des factures des années précédentes.
- 109 des marchés retenus dans le cadre du présent audit ont été conclus soit pour un an ou plus avec tacite reconduction, sans qu'un terme final ne soit prévu, soit ne mentionnent aucune durée ou une durée indéterminée ⁽¹⁸⁸⁾.
- Quelques marchés ne mentionnent pas de prix.

En ce qui concerne l'entretien des ascenseurs, il s'est avéré, à plusieurs reprises, que des ascenseurs situés dans un même immeuble faisaient l'objet de marchés d'entretien distincts, alors que l'adjudicataire et le délai d'exécution étaient identiques.

L'estimation du marché dépend aussi de l'étendue de son objet. Dans pratiquement tous les cas, le marché concerne un type de prestation dans une implantation déterminée, mais des marchés peuvent également concerner plusieurs implantations, comme dans le cas de marchés relatifs à l'entretien de la détection incendie. Ainsi, dans le cadre du présent audit, deux marchés touchant des immeubles occupés par l'Office wallon de développement rural (OWDR) ont été examinés. Toutefois, dans la liste transmise par la direction de la maintenance figurent deux autres sites concernant ce service à gestion séparée. Chaque cas fait l'objet d'un marché distinct, alors qu'il s'agit du même adjudicataire et que les prestations débutent à la même date.

⁽¹⁸⁴⁾ Articles 2 (travaux), 28 (fournitures) et 54 (services) de l'arrêté royal du 8 janvier 1996.

⁽¹⁸⁵⁾ Articles 1^{er} à 15 (travaux), 27 à 41 (fournitures) et 53 à 67 (services) de l'arrêté royal du 8 janvier 1996.

⁽¹⁸⁶⁾ Article 3 de l'arrêté royal du 26 septembre 1996.

⁽¹⁸⁷⁾ Article 120, alinéa 3, de l'arrêté royal du 8 janvier 1996. Même si, dans ce cas, on se réfère non à l'estimation, mais au montant du marché (rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 8 janvier 1996).

⁽¹⁸⁸⁾ L'estimation de tels marchés se fait dès lors sur la base des modalités contenues dans l'article 54 de l'arrêté royal du 8 janvier 1996.

En outre, l'estimation du montant du marché par la direction de la maintenance est limitée au montant annuel. Dans certains cas, la prise en compte du montant incluant les reconductions implique que le marché aurait dû faire l'objet d'un engagement comptable spécifique et non pas être payé par avances de fonds (plus de 5.500 euros hors TVA), qu'un cahier spécial des charges aurait dû être rédigé et un cautionnement déposé (plus de 22.000 euros hors TVA) ou que la procédure négociée sans publicité basée sur l'article 17, § 2, 1^o, a), de la loi du 24 décembre 1993 ne serait plus autorisée (plus de 67.000 euros hors TVA). Il en est de même en ce qui concerne les règles de délégation en usage au MET, puis au SPW.

Enfin, l'examen des contrats a permis de constater que de nombreux marchés échus, parfois depuis plusieurs années, sont toujours en cours et qu'ils font, dès lors, l'objet de procédures négociées sans publicité contrevenant aux modalités de la réglementation des marchés publics et, en particulier, à l'article 17, § 2, de la loi précitée.

En ce qui concerne la difficulté d'établir l'estimation des marchés, le SPW indique dans sa réponse qu'un inventaire des installations de détection incendie est en cours d'élaboration et permettra de lancer un marché à lots regroupant les bâtiments par province.

3.3 Marchés à commandes

À côté d'une majorité de marchés définis, les marchés à commandes de services représentent plus de 11 % (44 cas) de l'ensemble des marchés examinés.

Aucune distinction n'est établie, dans les documents du marché – lorsqu'ils existent –, entre les marchés dits définis et les marchés à commandes, et les spécificités de ces derniers – quant au cautionnement, aux paiements, aux commandes, aux sanctions éventuelles et à la réception des services – n'y sont pas prises en compte.

Les marchés examinés ont fait l'objet d'une procédure négociée sans publicité et présentent généralement un délai pluriannuel. De tels marchés sont parfois conclus pour satisfaire un besoin immédiat et temporaire, mais qui, dans les faits, peut acquérir un caractère pluriannuel.

3.4 Marchés mixtes

Un marché peut comporter plusieurs objets et porter simultanément sur des travaux, des fournitures ou des services ⁽¹⁸⁹⁾. Dès lors, c'est la valeur respective des travaux, des fournitures ou des services qui va déterminer la qualification juridique du marché et c'est la partie la plus importante de celui-ci au moment de l'estimation qui va l'emporter.

Ainsi, de nombreux contrats de téléphonie portent à la fois sur la fourniture, la location et l'entretien du matériel, sans qu'il soit possible de distinguer au départ si la part prépondérante consiste dans la fourniture ou le service. Il en va de même pour des marchés relatifs à la détection incendie qui prévoient des prestations d'entretien et de modernisation, sans qu'il soit possible de distinguer si les services ou les travaux sont prépondérants. La cause principale de cette incertitude est le caractère lacunaire des documents des marchés, en particulier concernant leur durée.

3.5 Marchés conjoints

L'exécution conjointe de travaux, de fournitures ou de services pour compte de pouvoirs adjudicateurs différents peut, dans l'intérêt général, faire l'objet d'un marché unique attribué par adjudication, par appel d'offres ou par procédure négociée, dans les conditions déterminées par l'article 19 de la loi du 24 décembre 1993.

⁽¹⁸⁹⁾ Le dernier alinéa de l'article 5 de la loi du 24 décembre 1993 a été introduit par l'article 100 de la loi-programme du 8 avril 2003.

Les personnes intéressées par cette possibilité désignent par convention l'autorité ou l'organe qui interviendra, en leur nom collectif, lors de l'attribution et de l'exécution du marché envisagé. Un tel marché peut être conclu conjointement non seulement pour le compte de deux ou plusieurs pouvoirs publics, mais également pour le compte d'un pouvoir adjudicateur public et d'une institution privée soumise à la loi précitée, comme une université de droit privé ⁽¹⁹⁰⁾.

L'audit a révélé que, dans quelques cas, la Région wallonne n'est pas le seul pouvoir adjudicateur, sans qu'il soit clairement précisé, dans les documents de ces marchés, qu'il s'agit d'un marché conjoint et quelle est l'autorité qui interviendra, tant pour l'attribution du marché que pour son exécution, au nom des autres parties.

4. Reconduction des marchés

Dans les documents qui en attestent, la durée de validité d'un marché est fixée par le pouvoir adjudicateur en fonction des caractéristiques touchant les prestations à exécuter. Les documents précités peuvent également donner un caractère pluriannuel au marché en prévoyant la répétition du marché initial ou une clause de tacite reconduction ⁽¹⁹¹⁾.

Les marchés examinés dans le cadre du présent audit se caractérisent par un caractère pluriannuel, parfois très marqué et résultant généralement de la mise en œuvre de la technique de la reconduction.

Les reconductions sont qualifiées d'éventuelles, chaque partie conservant le droit de ne pas reconduire le marché, moyennant un préavis adressé à l'autre partie dans un délai figurant dans les documents du marché.

Depuis peu, chaque reconduction doit faire l'objet d'une décision motivée dans laquelle la reconduction est assimilée à la passation d'une procédure négociée sans publicité et nécessite un contrôle de la situation de l'adjudicataire quant au paiement de ses cotisations de sécurité sociale.

À cet égard, ce sont principalement les marchés afférents à l'entretien technique qui présentent des manquements. Les documents des marchés de cette catégorie prévoient tantôt un délai d'exécution d'un an ou plus (trois, quatre, cinq, six ou dix ans, selon le cas) avec tacite reconduction, mais sans qu'un terme final ne soit prévu (40 %), tantôt d'un an ou plus (trois ou cinq ans, selon le cas) avec reconduction, mais limitée cette fois à un terme final (31 %); parfois, ils sont muets quant à la durée des marchés (3,8 %) ou indiquent une durée indéterminée (1,2 %) ou encore prévoient un délai fixe (18,6 %); enfin, dans quelques cas, la situation lacunaire de certains dossiers ne permet pas de déterminer la durée du marché (5,4 %).

Le cahier spécial des charges de 84,5 % des marchés publics d'entretien sanitaire et de nettoyage des vitres et/ou des châssis indique un délai d'exécution d'un an renouvelable trois fois (82 cas). On relève également des délais d'un an reconductibles à trois reprises conformément à l'article 17, § 2, 2^e, b), de la loi du 24 décembre 1993 (six cas) et des délais d'un an reconductibles deux fois (un seul cas).

En ce qui concerne l'évacuation des déchets, le délai d'exécution est généralement d'un an reconductible trois fois mais peut, dans certains cas, être de trois ans prolongés d'une durée identique ou par tacite reconduction.

Au niveau des marchés de gardiennage des bâtiments, le délai mentionné dans la notification de l'attribution du marché ou dans le cahier spécial des charges est d'un an renouvelable trois fois.

⁽¹⁹⁰⁾ Exposé des motifs de la loi du 24 décembre 1993, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 1992-1993, n° 656-1, p. 28.

⁽¹⁹¹⁾ À propos de la reconduction des marchés publics: 156^e (11^e) *cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon*, Fasc. I^{er}, *Doc. parl.*, Rég. w., 58 (1999-2000) – N° 1, p. 55; 158^e (13^e) *cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon*, Fasc. I^{er}, *Doc. parl.*, Rég. w., 279 (2001-2002) – N° 1, pp. 27 à 30.

Pour l'entretien des abords de certains bâtiments, le délai mentionné dans le cahier spécial des charges du seul marché faisant l'objet d'une adjudication publique est d'une année, mais avec d'éventuelles prolongations qui ne peuvent au total excéder deux ans.

La Cour formule les remarques suivantes à propos du caractère pluriannuel des marchés examinés.

- Le pouvoir adjudicateur doit privilégier le recours à l'hypothèse de procédure négociée sans publicité figurant à l'article 17, § 2, 2^o, *b*), de la loi du 24 décembre 1993.
- Nonobstant l'évocation dans la réglementation des marchés publics de marchés à durée indéterminée ⁽¹⁹²⁾, l'utilisation d'une clause de reconduction pour prolonger indéfiniment un marché et créer ainsi une situation monopolistique est contraire au principe de la concurrence. Un marché doit impérativement faire l'objet d'une limitation dans le temps. En règle générale, une durée totale de quatre ans doit être retenue mais, dans des cas bien précis, elle pourrait s'avérer plus longue, à condition de faire l'objet d'une motivation adéquate.
- Le délai d'exécution figurant dans les documents de plusieurs marchés d'entretien technique et d'évacuation des déchets mentionne une durée supérieure à un an, susceptible ou non de faire l'objet de reconductions. Toutefois, le formulaire d'offre, le rapport d'attribution et la notification de celle-ci au soumissionnaire retenu indiquent un montant annuel. Une telle façon de procéder, qui résulte de l'utilisation inappropriée de crédits non dissociés, est irrégulière, tant au regard de la réglementation des marchés publics, puisque le montant attribué ne correspond pas à celui afférent à la période d'exécution figurant dans les documents du marché, qu'au regard de la comptabilité budgétaire, puisque l'engagement comptable qui aurait dû intervenir est en fait fractionné en plusieurs engagements annuels.

Enfin, si la direction de la maintenance assimile chaque reconduction de marché à la passation d'une procédure négociée sans publicité, il est impératif qu'elle invoque, à chaque fois et de manière justifiée, une des hypothèses figurant à l'article 17, § 2, de la loi du 24 décembre 1993.

Dans sa réponse, le ministre est favorable à la limitation dans le temps de la durée des marchés ; il précise également que ses services refusent désormais les reconductions qui excèdent quatre ans et que chaque décision de reconduction fait l'objet d'une motivation.

5. Passation des marchés

5.1 Modes de passation

Au niveau des marchés examinés, l'adjudication publique, l'appel d'offres général et la procédure négociée ont été utilisés.

5.1.1 Adjudication publique ⁽¹⁹³⁾

L'adjudication publique est utilisée dans le cas de 26 marchés (près de 6,6 % de l'ensemble). Il y est recouru pour des marchés d'entretien technique (à raison de 1,6 % de ceux-ci), de nettoyage des vitres et/ou des châssis (près de 15,5 %), de gardiennage (50 %) et d'entretien des abords de certains bâtiments (un seul cas).

⁽¹⁹²⁾ Article 54 de l'arrêté royal du 8 janvier 1996.

⁽¹⁹³⁾ Articles 14 et 15 de la loi du 24 décembre 1993 ; articles 111 à 113 de l'arrêté royal du 8 janvier 1996.

5.1.2 Appel d'offres général ⁽¹⁹⁴⁾

La procédure de l'appel d'offres général concerne 18,38 % des marchés examinés, à savoir 73 marchés. Elle concerne essentiellement des marchés d'entretien sanitaire et de lavage de vitres et/ou de châssis (à hauteur de plus de 75 % de ceux-ci).

Les critères d'attribution de ces marchés sont tous pondérés et généralement répartis en critères d'ordre quantitatif et qualitatif, auxquels s'ajoutent parfois des critères informels.

Parmi les critères d'ordre quantitatif figurent le taux horaire ou les avantages financiers, l'analyse détaillée des besoins de production ; s'agissant des critères d'ordre qualitatif, le programme de travail, le matériel, les produits, la supervision des travaux, la mise en chantier ou en route et la formation du personnel sont pris en compte.

Les critères informels concernent, quant à eux, les principaux contrats comparables ou la qualification du personnel cadre pour le contrat. Ces critères relèvent toutefois de la sélection qualitative, dans la mesure où ils ne sont pas de nature à permettre la comparaison des offres entre elles.

5.1.3 Procédure négociée avec ou sans publicité ⁽¹⁹⁵⁾

Procédure négociée avec publicité ⁽¹⁹⁶⁾

Un seul marché a fait l'objet d'une telle procédure, basée sur l'article 17, § 3, 3^o, de la loi du 24 décembre 1993.

La partie technique du cahier spécial des charges précise que ce marché de travaux se rapporte notamment à un contrat d'entretien : il s'agit d'un contrat, de type omnium, comprenant la maintenance tant préventive que curative, pendant au moins dix ans, et dont le coût intervient dans l'attribution du marché principal, le pouvoir adjudicataire se réservant toutefois le droit de commander ou non les prestations.

En réponse à des remarques de la part des soumissionnaires concernant, entre autres, le fait que la maintenance de la cogénération ne fasse pas partie du marché mais puisse être déléguée à un tiers (ce qui était en contradiction avec l'assurance omnium demandée), le SPW a décidé de modifier le cahier spécial des charges en intégrant dans le marché ce contrat d'entretien. Les diverses modifications ont été adressées aux soumissionnaires retenus et la date du dépôt des offres a été reportée de quelques jours.

Sur la base de critères d'attribution pondérés, le marché a été conclu pour un montant total de 524.423,08 euros hors TVA, dont 359.398,08 euros pour l'installation de l'unité de cogénération, 143.500 euros pour l'entretien de cette unité durant dix ans et 21.525 euros à titre de révision à affecter au marché d'entretien.

Un contrat de maintenance de l'installation de cogénération établi par l'adjudicataire a été signé, le 31 octobre 2008, par celui-ci et le ministre-président de la Région wallonne. Ce document envisage une maintenance d'ordre préventif mais aussi correctif et est conclu pour un certain nombre d'heures de fonctionnement commençant à la date de la réception provisoire et d'une durée maximale de dix ans. Il n'est toutefois pas exempt de critiques concernant, entre autres, le délai de paiement, l'absence de cautionnement et le non-respect du principe du service fait et accepté.

Procédure négociée sans publicité ⁽¹⁹⁷⁾

Concernant 297 cas, soit près de 75 % de l'ensemble des marchés examinés, cette procédure est de loin la plus utilisée. Elle se retrouve dans tous les types d'entretien, à raison de près de 98 % pour l'entretien technique, de 10 % pour l'entretien sanitaire et le lavage des vitres et/ou des châssis, pour l'ensemble des marchés d'évacuation des déchets,

⁽¹⁹⁴⁾ Articles 14 et 16 de la loi du 24 décembre 1993 ; articles 114 et 115 de l'arrêté royal du 8 janvier 1996.

⁽¹⁹⁵⁾ Article 17 de la loi du 24 décembre 1993 ; articles 120 à 122ter de l'arrêté royal du 8 janvier 1996.

⁽¹⁹⁶⁾ Article 17, § 3, de la loi du 24 décembre 1993.

⁽¹⁹⁷⁾ Article 17, § 2, de la loi du 24 décembre 1993.

à raison de 50 % pour les marchés de gardiennage et de plus de 97 % pour l'aménagement des abords de certains bâtiments.

Pour tous ces marchés, la direction de la maintenance a omis de préciser et de justifier l'hypothèse de procédure négociée sans publicité à laquelle elle se réfère, voire d'indiquer qu'il s'agit d'une procédure négociée sans publicité. L'analyse a suscité d'autres remarques, relatives notamment à l'absence de consultation de la concurrence, à l'hypothèse de procédure négociée sans publicité qui aurait pu être invoquée et à l'utilisation de critères d'attribution.

Face à l'absence de mention et de justification d'une hypothèse, la Cour rappelle qu'en cas de recours à la procédure négociée, le pouvoir adjudicateur doit impérativement indiquer et justifier correctement, dans les documents du marché, l'hypothèse retenue.

Une consultation de la concurrence a été organisée pour quelques marchés, mais cette obligation n'est généralement pas respectée, sans pour autant que cet état de fait ne soit motivé. Quelques exemples méritent d'être mentionnés.

- Dans le cas des 35 marchés d'entretien des abords de certains bâtiments (97 % des marchés de cette catégorie), il s'agit toujours de marchés annuels avec le même prestataire, parfois reconduits pendant plus de dix ans, sans consultation de la concurrence et sans motivation de l'absence de celle-ci. Quatorze de ces marchés (près de 54 % des marchés de cette catégorie) ont été attribués au même atelier protégé, sans que d'autres associations de ce type aient été consultées.
- Dans le cas d'un marché relatif à l'évacuation des déchets, l'audit a mis en évidence qu'il n'y a plus eu d'appel à la concurrence depuis 2004.
- En ce qui concerne un marché de gardiennage, l'adjudicataire est présent sur le site depuis 1998, théoriquement jusqu'à la désignation d'un concierge.

La Cour rappelle, à cet égard, que la procédure négociée sans publicité – quel que soit le montant des marchés ⁽¹⁹⁸⁾ faisant l'objet d'un tel mode de passation – requiert, si possible, la consultation de plusieurs prestataires et qu'il est obligatoire de motiver l'absence d'une telle consultation, cette obligation trouvant son origine dans le prescrit de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ⁽¹⁹⁹⁾.

Tous les marchés pour lesquels le pouvoir adjudicateur a omis d'indiquer une hypothèse de procédure négociée sans publicité sont implicitement concernés par l'hypothèse du *seuil déterminé* ou par celle du *prestataire incontournable*.

Contenue à l'article 17, § 2, 1^o, a), de la loi du 24 décembre 1993, l'hypothèse du seuil déterminé autorise le recours à la procédure négociée sans publicité lorsque la dépense à approuver d'un marché de travaux, de fournitures ou de services ne dépasse pas le montant de 67.000 euros hors TVA. Toutefois, des dérogations liées à l'objet du marché sont prévues dans la réglementation ⁽²⁰⁰⁾.

Le montant de nombreux marchés examinés étant relativement faible, le seuil précité n'est pas atteint, même en tenant compte d'éventuelles reconductions.

Figurant à l'article 17, § 2, 1^o, f), de la loi du 24 décembre 1993, l'hypothèse du prestataire incontournable permet, quant à elle, le recours à la procédure négociée sans publicité pour des travaux, fournitures ou services qui ne peuvent, en raison de leur spécificité technique, artistique ou tenant à la protection des droits d'exclusivité, être confiés qu'à un entrepreneur, fournisseur ou prestataire de services déterminé. Le recours à une telle hypothèse postule toutefois que le pouvoir adjudicateur puisse faire la preuve de la spécificité ou de l'exclusivité qui caractérisent l'entreprise à laquelle il désire s'adresser. Dans cette hypothèse, la consultation de la concurrence s'avère difficile, voire impossible ⁽²⁰¹⁾.

Il est indéniable qu'aux yeux du pouvoir adjudicateur, le recours à l'hypothèse précitée concerne implicitement bon nombre de marchés d'entretien technique.

⁽¹⁹⁸⁾ Même si ce montant est inférieur ou atteint 5.500 euros hors TVA.

⁽¹⁹⁹⁾ Exposé des motifs de la loi du 24 décembre 1993, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 1992-1993, n° 656-1, p. 26.

⁽²⁰⁰⁾ Article 120 de l'arrêté royal du 8 janvier 1996.

⁽²⁰¹⁾ Rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 8 janvier 1996.

D'ailleurs, plusieurs décisions motivées de reconduction de tels marchés (ascenseurs et téléphonie) indiquent que le recours à la procédure négociée sans publicité est justifié par l'article 17, § 2, de la loi précitée, car il n'est pas envisageable que l'entretien soit réalisé par une firme autre que celle qui a installé l'ascenseur ou fourni l'installation. Cette justification recouvre en fait l'hypothèse du prestataire incontournable, mais son libellé est mal rédigé et, en aucun cas, le pouvoir adjudicateur ne fait la preuve de l'impossibilité de consulter d'autres firmes. Dans d'autres décisions de ce type, la référence à cette hypothèse est cette fois explicite.

Dans le cas de l'évacuation des déchets, il ressort implicitement des documents qu'un marché a également été passé sur la base de l'hypothèse précitée, mais sans qu'aucune motivation de ce choix ne soit intervenue.

L'hypothèse du prestataire incontournable est de stricte interprétation et, en cas d'utilisation de celle-ci dans une décision motivée de reconduction d'un marché, le pouvoir adjudicateur doit, chaque fois, non seulement établir l'existence de raisons techniques ou artistiques ou encore de droits d'exclusivité mais aussi prouver que ces raisons rendent absolument nécessaire l'attribution du marché à un prestataire déterminé.

L'utilisation de critères d'attribution risque par ailleurs de porter préjudice à la souplesse caractérisant la procédure négociée sans publicité. De tels critères peuvent toutefois être établis lorsque le montant estimé des marchés publics faisant l'objet de cette procédure atteint, hors TVA, les seuils européens et que plusieurs candidats ont été invités à déposer une offre⁽²⁰²⁾. Néanmoins, la réglementation n'interdit pas de recourir, sous les seuils européens, à des critères d'attribution afin de déterminer l'offre régulière la plus intéressante, ou celle présentant le meilleur rapport qualité/prix.

Dans les marchés dépourvus de cahier spécial des charges ou d'un document en tenant lieu, le seul critère utilisé est généralement le prix, auquel s'ajoute parfois le coût des interventions en cas d'alarme (même si celui-ci a été établi sur la base du marché précédent). Par contre, lorsqu'il existe un cahier spécial des charges, ce dernier prévoit des critères d'attribution, qui font l'objet d'une pondération et qui reprennent des critères utilisés dans le cadre de procédures d'appel d'offres général.

Dans sa réponse, le ministre souligne qu'à l'avenir, son administration sera attentive à l'établissement d'une motivation du recours à une des hypothèses de procédure négociée sans publicité et que cette motivation figurera dans le dossier du marché.

5.2 Règles de publicité⁽²⁰³⁾

Quinze marchés, soit près de 4 % des marchés examinés, sont concernés par ces règles de publicité et ont fait l'objet d'un avis de marché tant dans le *Journal officiel de l'Union européenne* que dans le *Bulletin des adjudications*. Un avis d'attribution de marché a été publié pour quatre de ces marchés.

Compte tenu des reconductions éventuelles, cinq marchés auraient dû faire l'objet d'une publicité, tant au niveau européen que belge. Les avis de marché au *Journal officiel de l'Union européenne* ne figurent pas dans les dossiers de ces marchés et, à l'exception d'un seul cas, n'apparaissent pas sur le site internet de l'Office des publications officielles de l'Union européenne. Pourtant, dans la liste transmise, le SPW a renseigné ces marchés comme ayant fait l'objet d'une publicité européenne et belge. Toutefois, la décision motivée d'attribution de chaque marché se réfère uniquement à l'avis de marché publié dans le *Bulletin des adjudications*, le rapport d'analyse des offres étant muet quant au degré de publicité à respecter.

N'atteignant pas les seuils européens, 81 marchés (20,5 % de l'ensemble) ont fait l'objet d'une publicité uniquement au niveau belge, dans le *Bulletin des adjudications*.

⁽²⁰²⁾ Article 121 de l'arrêté royal du 8 janvier 1996.

⁽²⁰³⁾ Articles 1^{er} à 15 (travaux), 27 à 41 (fournitures) et 53 à 67 (services) de l'arrêté royal du 8 janvier 1996.

Plusieurs dossiers présentent des différences entre l'avis de marché et le cahier spécial des charges ou le document en tenant lieu en ce qui concerne, notamment, la durée du marché et la prise en compte de la reconduction de celui-ci, la sélection qualitative et la date limite de réception des offres.

Il importe pourtant d'assurer, tant en procédure ouverte que restreinte, une parfaite concordance entre ces deux documents qui, dans un souci de bonne gestion, devraient être élaborés en même temps.

À quelques exceptions près, l'avis de marché publié dans le *Bulletin des adjudications* ne tient compte que d'un délai annuel et omet totalement les reconductions éventuelles. Une telle façon de procéder est incorrecte et est de nature à fausser la passation du marché en portant atteinte aux principes de concurrence et d'égalité de traitement des éventuels soumissionnaires. La Cour rappelle à cet égard que l'avis de marché est le premier document du marché dont prennent connaissance les éventuels soumissionnaires.

Par contre, les avis publiés dans le *Journal officiel de l'Union européenne* font état non seulement du délai initial de douze mois, mais également des reconductions éventuelles.

Quelques inexactitudes ont également été constatées quant à la qualification des marchés de services par rapport aux catégories figurant dans l'annexe 2 de la loi du 24 décembre 1993.

Certaines modalités figurant dans les avis de marché examinés suscitent la critique. Tel est parfois le cas du mode de passation, du délai de publication ou d'exécution, de l'antériorité d'une publication dans le *Bulletin des adjudications* par rapport à la date d'envoi au *Journal officiel de l'Union européenne* et de la date limite pour l'obtention du cahier spécial des charges et des documents complémentaires.

À cet égard, la date limite prévue pour la réception des demandes de documents ou pour l'accès à ceux-ci correspond généralement à celle fixée pour la réception et l'ouverture des offres, ou à la veille de celle-ci; une telle modalité contrevient aux articles 59 (en cas de recours à la publicité européenne et belge) ou 67 (en cas de recours à la seule publicité belge) de l'arrêté royal du 8 janvier 1996.

La réponse du SPW précise que de telles modalités seront amendées.

5.3 Sélection qualitative ⁽²⁰⁴⁾

Les exigences de la sélection qualitative se retrouvent dans le cas de 102 marchés, représentant près de 26 % des marchés examinés.

Cette situation est susceptible d'être améliorée tant au niveau des exigences formulées dans les documents du marché que de la procédure de sélection elle-même. Une confusion entre les critères de sélection qualitative et les critères d'attribution a également été observée, mais dans quelques cas seulement.

5.4 Examen des offres et attribution du marché

5.4.1 Carences diverses

Dans le cadre d'un marché d'entretien sanitaire et de lavage des vitres et/ou des châssis, et faisant l'objet d'un appel d'offres général, un courrier a été adressé, deux jours après l'ouverture des offres, aux soumissionnaires pour modifier la pondération des critères d'attribution (inversion des points entre les deux premiers critères). Deux analyses des offres ont été réalisées, l'une sur la base de la première pondération et l'autre sur la base de la pondération rectifiée. Le résultat a été différent, mais le MET, pouvoir adjudicateur de l'époque, a maintenu la pondération rectifiée tout en laissant aux soumissionnaires un délai de quinze jours de calendrier pour réagir.

⁽²⁰⁴⁾ Articles 16 à 20 (travaux), 42 à 47 (fournitures) et 68 à 74 (services) de l'arrêté royal du 8 janvier 1996; circulaire des services du Premier ministre du 10 février 1998 – *Marchés publics – Sélection qualitative des entrepreneurs, des fournisseurs et des prestataires de services*; circulaire de la Région wallonne du 21 mai 2001 – *Marchés publics – Sélection qualitative des entrepreneurs, des fournisseurs et des prestataires de services*; circulaire de la Région wallonne du 10 mai 2007 relative à la simplification et à la transparence des marchés publics.

Il convient à cet égard de rappeler que, lorsque le cahier spécial des charges range par ordre décroissant d'importance les critères d'attribution d'un marché, le pouvoir adjudicateur conserve la faculté de pondérer ceux-ci après l'ouverture des offres, pour autant que cette pondération respecte l'ordre établi initialement par le cahier spécial des charges et ne soit pas l'occasion d'une quelconque manipulation visant à violer le principe de l'égalité de traitement des soumissionnaires.

Dans le cas présent, le pouvoir adjudicateur n'a pas respecté l'ordre décroissant d'importance figurant dans le cahier spécial des charges du marché, alors que celui-ci a fait l'objet d'une publication tant au niveau européen que belge et que son montant attribué s'élève, tous lots confondus, à 397.748,32 euros hors TVA.

L'avis de marché et le cahier spécial des charges d'un marché faisant l'objet d'un appel d'offres général et concernant l'entretien sanitaire et le lavage des vitres et/ou des châssis ne comportent aucun critère d'attribution. Les dix offres remises dans le cadre de ce marché ont néanmoins été examinées sur la base des critères habituellement utilisés par la direction de la maintenance pour ce type de marché. Toutefois, il n'existe dans le dossier aucun document mentionnant que ces critères ont été communiqués aux soumissionnaires.

L'analyse des offres des marchés de gardiennage faisant l'objet d'une adjudication publique a révélé que le SPW ne s'est pas toujours interrogé sur l'énorme différence de prix existant entre l'offre retenue et les trois autres, qui pourtant se situaient dans la même tranche de prix. La présence, depuis 1987, de l'adjudicataire sur le site concerné a peut-être joué un rôle. Quoi qu'il en soit, la problématique des prix anormalement bas dans le chef du soumissionnaire classé premier se retrouve dans d'autres marchés.

Pour être considérée comme régulière, une offre doit être signée par le soumissionnaire ou son mandataire. Le dossier d'un marché transmis par la direction précitée contenait pourtant une offre qui n'était pas signée. La présence de cette offre non signée n'a soulevé aucune réaction de la part de cette direction.

5.4.2 *Rapport d'attribution*

À l'exception de quelques cas et compte tenu du caractère lacunaire des dossiers liés à l'entretien technique, les marchés examinés comprennent généralement un rapport d'attribution du marché, parfois dénommé, dans le cadre de l'entretien sanitaire et du nettoyage des vitres et/ou des châssis, « analyse des soumissions ».

5.4.3 *Évaluation des offres*

Si le pouvoir adjudicateur dispose d'une large autonomie quant à la fixation, la pondération et l'appréciation des critères d'attribution du marché, il est néanmoins tenu de motiver les cotations attribuées aux soumissionnaires, conformément à la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Un classement reprenant dans un simple tableau, sans explications, les points attribués aux divers soumissionnaires ne constitue pas un mode d'évaluation adéquat, car le pouvoir adjudicateur aurait alors toute latitude pour évaluer les offres.

Il importe que la méthode d'évaluation des offres déterminée par le pouvoir adjudicateur soit raisonnable, cohérente et non discriminatoire. Elle doit se référer aux critères d'attribution du marché indiqués, selon le cas, dans l'avis de marché ou le cahier spécial des charges, ainsi qu'à leur pondération. Enfin, elle doit pouvoir être expliquée en cas de recours. Cette méthode ne doit pas être indiquée dans le cahier spécial des charges ou le document en tenant lieu, mais doit se trouver dans le rapport d'attribution du marché ou d'analyse des offres.

En ce qui concerne l'entretien sanitaire et le nettoyage des vitres et/ou des châssis, le pouvoir adjudicateur a privilégié, à côté de quelques rares cas de procédure négociée sans publicité, le recours à l'appel d'offres général sur la base principalement de critères d'ordre quantitatif et qualitatif; la méthode déterminée pour évaluer le critère « prix » figure toujours dans l'analyse des soumissions.

Pour les critères d'ordre qualitatif, il existe une justification des cotes attribuées aux soumissionnaires, mais celle-ci est difficilement rattachable à la cotation donnée et aucune

méthode d'évaluation n'est prévue pour ces critères éminemment subjectifs ; il conviendrait dès lors d'objectiver de tels critères, par exemple, par l'élaboration d'une grille d'évaluation.

Par contre, pour les critères quantitatifs, plusieurs méthodes sont utilisées sans aucune justification du choix de l'une d'elles. Il importe, à cet égard, de définir et d'utiliser, pour tous les marchés de cette catégorie, une seule méthode, simple et fiable. L'audit a mis en évidence quelques situations méritant d'être évoquées.

- À de nombreuses reprises, des soumissionnaires ont vu leur offre écartée au motif que le taux horaire remis était inférieur à celui fourni par l'union générale belge du nettoyage et de la désinfection (UGBN). D'après les informations obtenues auprès de la direction de la maintenance, il ne s'agit pas d'un taux légal et les firmes pourraient fournir un taux inférieur à celui de l'union précitée. La direction précitée a choisi de ne pas prendre en considération les offres de firmes pratiquant un taux inférieur, afin d'éviter le travail au noir.

La réponse du SPW indique, à cet égard, que seront désormais pris en compte les prix de la commission paritaire 121.

Toutefois, il importe que cette exclusion soit indiquée, de manière claire et évidente, dans le cahier spécial des charges, afin d'attirer l'attention des éventuels soumissionnaires, ce qui n'est pas toujours le cas.

Quoi qu'il en soit, une telle clause ne peut en aucun cas intervenir pour les marchés faisant l'objet d'une publicité tant au niveau européen que belge et devrait même être évitée au niveau belge.

- Dans certains rapports, le calcul du taux horaire prend en compte les fournitures et l'évacuation des déchets. D'après la direction précitée, le taux UGBN n'inclut pas ces éléments. Quoi qu'il en soit, il importe d'adopter une base de calcul qui soit identique pour tous les marchés concernés.
- Au niveau des critères informels, on se trouve généralement devant une liste de soumissionnaires, par critère, auxquels est attribuée, sans aucune justification, la cote maximale.
- L'application de la méthode choisie est parfois critiquable, tandis que la détermination d'une méthode en particulier peut également donner lieu à critique, comme, par exemple, celle dite de la moyenne qui s'avère inadéquate. Il convient également de rappeler qu'au niveau du critère « prix », l'offre la moins chère doit toujours obtenir le maximum des points, tandis que les autres reçoivent une cote proportionnelle par rapport au montant de l'offre précitée.
- En ce qui concerne le critère « besoins de production » (nombre d'heures nécessaires pour réaliser l'entretien), l'adjudicataire du marché précédent dispose d'un avantage indéniable.

Présente dans les marchés précités, la justification des cotes données aux soumissionnaires pour chaque critère d'attribution pourrait généralement être améliorée. Pour rappel, la motivation d'une décision d'attribution doit être solide, exhaustive et rédigée dans des termes compréhensibles.

5.4.4 Renonciation au marché ou à certains lots

L'accomplissement d'une procédure d'adjudication, d'appel d'offres ou négociée, n'implique pas l'obligation d'attribuer le marché : le pouvoir adjudicateur peut soit renoncer à passer le marché, soit recommencer la procédure, au besoin suivant un autre mode de passation ⁽²⁰⁵⁾. En outre, lorsque le marché a trait à plusieurs lots, le pouvoir adjudicateur a le droit de n'en attribuer que certains et, éventuellement, de décider que les autres lots feront l'objet d'un ou de plusieurs nouveaux marchés, le cas échéant selon un autre mode de passation, à la condition qu'il se soit expressément réservé ce droit dans le cahier spécial des charges ou le document en tenant lieu ⁽²⁰⁶⁾.

⁽²⁰⁵⁾ Article 18, alinéa 1^{er}, de la loi du 24 décembre 1993.

⁽²⁰⁶⁾ Article 18, alinéa 2, de la loi du 24 décembre 1993.

Le marché relatif à la maintenance des installations HVAC du bâtiment situé place de la Wallonie 1, à Jambes, a fait l'objet, en 2006, d'une adjudication publique. Ce marché ayant été estimé entre 45.000 et 60.000 euros, un avis de marché a été publié dans le seul *Bulletin des adjudications* et l'offre régulière la plus basse a été retenue pour le montant annuel de 75.729,11 euros hors TVA. Toutefois, le montant à prendre en considération aurait dû tenir compte du délai de cinq ans – pourtant mentionné tant dans l'avis de marché que dans le projet du contrat de maintenance – et s'élever à 378.645,54 euros hors TVA.

Étant donné que ce marché aurait également dû faire l'objet d'une publicité européenne, le pouvoir adjudicateur a décidé, à juste titre, de ne pas donner suite à cette adjudication et en a informé les soumissionnaires tout en leur indiquant qu'« une nouvelle adjudication en procédure européenne était en préparation et serait publiée dans le *Journal officiel des Communautés européennes* ». Toutefois, aucun nouveau marché ayant le même objet n'a été relancé.

Le cahier spécial des charges de deux marchés comportant un allotissement prévoit que le pouvoir adjudicateur se réserve le droit de n'attribuer que certains lots, que les soumissionnaires pourront se voir attribuer plus d'un lot et qu'ils ne sont pas tenus de présenter une offre pour tous les lots. Toutefois, il ne contient pas la clause conditionnelle figurant à l'article 18, al. 2, de la loi du 24 décembre 1993.

Dans le cas du contrat d'un marché à commandes faisant l'objet d'une procédure négociée sans publicité, cette problématique est complètement ignorée.

5.5 Notification de l'attribution du marché ⁽²⁰⁷⁾

La notification de l'attribution du marché en constitue un élément important, car elle marque le début de l'engagement juridique du pouvoir adjudicateur envers son cocontractant.

Moyennant les réserves émises précédemment quant au caractère lacunaire des documents relatifs aux marchés afférents à l'entretien technique, une telle notification a été spécialement rédigée pour la presque totalité des autres marchés examinés et transmise au soumissionnaire retenu. La notification est, dans le cas de certains marchés faisant l'objet d'une procédure négociée sans publicité, qu'ils soient ou non à commandes, comprise dans le bon de commande adressé à l'adjudicataire ou dans le contrat conclu avec celui-ci.

5.6 Information des candidats ou des soumissionnaires ⁽²⁰⁸⁾

Le pouvoir adjudicateur doit informer les candidats et les soumissionnaires aux différents stades de la procédure d'attribution des marchés de travaux, de fournitures et de services. Ces informations sont spécifiques aux situations rencontrées dans le cadre de la passation d'un marché. Le pouvoir adjudicateur doit ainsi porter à la connaissance des compétiteurs tantôt de simples informations factuelles les concernant, tantôt la décision motivée d'attribution du marché.

Compte tenu de la remarque figurant ci-dessus, les marchés du SPW respectent, la plupart du temps, l'obligation d'informer les soumissionnaires non sélectionnés, ou dont l'offre a été écartée ou n'a pas été retenue. Toutefois, sauf dans quelques cas, l'information donnée ne mentionne jamais les voies de recours.

5.7 Décision motivée d'attribution du marché ⁽²⁰⁹⁾

Le pouvoir adjudicateur est tenu d'indiquer dans la décision motivée d'attribution du marché les considérations de droit et de fait qui ont servi de fondement au choix de l'entrepreneur, du fournisseur ou du prestataire de services.

⁽²⁰⁷⁾ Articles 117 à 119 de l'arrêté royal du 8 janvier 1996.

⁽²⁰⁸⁾ Article 21bis de la loi du 24 décembre 1993 ; articles 25 et 26 (travaux), 51 et 52 (fournitures) ainsi que 80 et 81 (services) de l'arrêté royal du 8 janvier 1996.

⁽²⁰⁹⁾ Articles 25 (travaux), 51 (fournitures) et 80 (services) de l'arrêté royal du 8 janvier 1996.

Ce document, à rédiger avec beaucoup de soin, mais aussi avec une certaine prudence, doit être transmis, sauf dans le cas des marchés constatés par simple facture acceptée ⁽²¹⁰⁾, à l'adjudicataire et aux soumissionnaires dont l'offre n'a pas été choisie s'ils en ont fait la demande écrite. La loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs impose d'établir un tel document à la suite de l'attribution du marché, même si aucune demande n'est formulée, et de le conserver dans le dossier du pouvoir adjudicateur.

Tout en tenant compte de la remarque relative à l'entretien technique, la décision motivée d'attribution du marché est généralement présente dans les marchés examinés. Elle comporte la plupart du temps la mention des voies de recours.

6. Exécution des marchés

6.1 Mention de la réglementation applicable

En ce qui concerne la réglementation applicable, les documents des marchés d'entretien technique ne font que rarement et sommairement référence à la loi du 24 décembre 1993 ainsi qu'à ses arrêtés d'application, s'agissant pour nombre d'entre eux de contrats émanant des cocontractants de la Région et non de contrats dont les clauses administratives et techniques ont été élaborées par le pouvoir adjudicateur.

Le cahier spécial des charges d'un marché d'entretien technique ne tient compte que de certaines modifications apportées, depuis le 1^{er} mai 1997, à la réglementation précitée. Il fait également référence à la réglementation relative à l'agrégation des entrepreneurs de travaux et à un arrêté royal du 14 octobre 1996 relatif au contrôle préalable et aux délégations de pouvoir en matière de passation et d'exécution des marchés publics de travaux, de fournitures et de services et en matière d'octroi de concessions de travaux publics au niveau fédéral.

En ce qui concerne ces références réglementaires, la Cour rappelle que, depuis l'entrée en vigueur de la réglementation actuelle sur les marchés publics, les marchés d'entretien technique sont des marchés de services, que la référence à la réglementation de l'agrégation est donc inappropriée, que la réglementation relative aux marchés de services s'applique également aux marchés ayant un tel objet mais comportant, à titre accessoire, des travaux et enfin, que l'arrêté royal du 14 octobre 1996 est applicable uniquement au niveau fédéral et ne concerne pas les entités fédérées.

Les cahiers spéciaux des charges des marchés d'entretien sanitaire et de nettoyage des vitres et/ou des châssis, de gardiennage ainsi que d'entretien des abords de certains bâtiments, renvoient, quant à eux, simplement à la loi et à ses arrêtés d'application, sans indiquer les modifications survenues depuis le 1^{er} mai 1997, même de manière générale, et omettent de se référer au cahier spécial des charges du marché considéré.

La meilleure solution consiste à englober les modifications intervenues depuis la date d'entrée en vigueur de la réglementation précitée dans la formule «*et ses modifications*» accompagnant la mention de la loi et de chacun des arrêtés royaux d'application.

Enfin, les marchés qui n'ont pas fait l'objet d'un cahier spécial des charges ou d'un document en tenant lieu, n'indiquent généralement pas, dans leurs documents, la réglementation des marchés publics applicable.

6.2 Cahier spécial des charges

L'existence d'un cahier spécial des charges a été constatée dans près de 25 % de l'ensemble des marchés examinés, soit 98 cas.

Dans le cadre des marchés d'entretien technique, l'audit a révélé la présence d'un seul cahier spécial des charges et, pour le reste, la présence de contrats qui, dans certains cas, contiennent des dispositions du cahier général des charges.

⁽²¹⁰⁾ Article 122, alinéa 1^{er}, 1^o, de l'arrêté royal du 8 janvier 1996.

Pour quelques marchés d'entretien technique, le cahier spécial des charges est remplacé par un contrat de maintenance. Dans les faits, un projet de contrat est adressé aux firmes qui en font la demande (en adjudication publique) ou envoyé à celles choisies par le pouvoir adjudicateur (en procédure négociée sans publicité) et sur la base duquel est éventuellement déposée une offre. Après examen des offres remises, le contrat est signé entre le pouvoir adjudicateur et le soumissionnaire retenu. Ce contrat s'apparente, à tort, à une concession de travaux publics : il y est question du client (le pouvoir adjudicateur) et de l'exploitant (l'adjudicataire). L'audit a mis en évidence qu'un tel contrat, par sa conception même, n'est pas susceptible de remplacer un cahier spécial des charges ; en outre, les prestations reprises dans ce type de contrat vont généralement au-delà d'un entretien récurrent.

Au niveau des marchés d'entretien sanitaire et de nettoyage des vitres et/ou des châssis, la présence d'un tel document concerne 93 % des prestations de cette catégorie.

Les cahiers spéciaux des charges examinés comportent de nombreuses mentions inappropriées. Ainsi, le terme « soumission » continue à être utilisé en lieu et place de celui d'« offre », que privilégie pourtant la réglementation actuelle des marchés publics ⁽²¹¹⁾. En outre, de très nombreux cahiers spéciaux des charges se réfèrent toujours aux dispositions spécifiques aux marchés de travaux.

Il est dès lors nécessaire que le SPW élabore des modèles de cahiers spéciaux des charges selon l'objet du marché et la procédure retenue. Ces modèles seraient utilisés par l'ensemble des services composant la direction de la maintenance et appliqueraient correctement les modalités figurant dans la réglementation des marchés publics.

Avant la réalisation du présent audit, une juriste de la DGT2 a été chargée de revoir les cahiers spéciaux des charges existants ou, en cas d'absence de ceux-ci, d'en établir. Cette révision portait sur les marchés d'entretien sanitaire et de lavage des vitres et/ou des châssis ainsi que sur les marchés d'entretien des ascenseurs. Il est primordial que ce travail se poursuive et s'étende à l'ensemble des marchés d'entretien.

Enfin, la révision des documents des marchés doit avoir, dans le respect des dispositions de l'article 3 de l'arrêté royal du 26 septembre 1996, une portée générale, qui ne soit pas limitée aux seuls cahiers spéciaux des charges, l'audit ayant démontré que nombre des marchés examinés sont régis, principalement au niveau de l'entretien technique, de l'évacuation des déchets ou de l'entretien des abords de certains bâtiments, par des contrats émanant des prestataires et comportant des clauses en contradiction avec les dispositions de la réglementation des marchés publics.

6.3 Direction et contrôle de l'exécution du marché ⁽²¹²⁾

Le fonctionnaire dirigeant, c'est-à-dire le fonctionnaire ou toute autre personne chargée de diriger et de contrôler l'exécution d'un marché (architecte, bureau d'études, etc.), est désigné par le pouvoir adjudicateur lors de la notification de l'attribution du marché au soumissionnaire retenu, à moins que ce renseignement ne soit déjà mentionné dans l'avis de marché ou dans le cahier spécial des charges.

L'identification du fonctionnaire dirigeant et, éventuellement, les missions qui lui sont dévolues, doivent figurer dans les documents du marché et, principalement, dans les clauses administratives du cahier spécial des charges. Le fonctionnaire précité est tenu de veiller tout particulièrement à l'application rigoureuse des clauses de ce dernier et du cahier général des charges.

Il importe de ne pas confondre le représentant du pouvoir adjudicateur et le fonctionnaire dirigeant du marché, qui est la personne techniquement désignée pour assurer la direction et le contrôle du marché qui lui a été confié.

⁽²¹¹⁾ Exposé des motifs de la loi du 24 décembre 1993, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 1992-1993, n° 656-1, p. 23.

⁽²¹²⁾ Articles 1^{er} et 2 du cahier général des charges.

À l'exception d'un seul cas et compte tenu du caractère lacunaire de nombreux marchés d'entretien technique, l'identification et les missions du fonctionnaire dirigeant devraient être précisées pour les marchés de cette catégorie.

Les cahiers spéciaux des charges des marchés d'entretien sanitaire et de nettoyage des vitres et/ou des châssis ne font pas état d'un « fonctionnaire dirigeant » mais d'un « correspondant local immobilier » (CLIM), dont les tâches consistent à assurer la liaison entre le prestataire de services et la direction de la maintenance, à guider les employés du prestataire à travers le bâtiment concerné, à contrôler la bonne exécution du marché et la qualité des prestations de nettoyage ainsi qu'à rédiger régulièrement un rapport de contrôle. Une solution identique a été adoptée pour le gardiennage des bâtiments, avec des attributions relativement semblables.

L'examen des marchés relatifs à l'évacuation des déchets montre que le fonctionnaire du SPW désigné pour la réception des prestations peut être considéré comme le fonctionnaire dirigeant de ces marchés.

Enfin, pour l'entretien des abords de certains bâtiments, un fonctionnaire est désigné, pour le site concerné, dans la notification de l'attribution du seul marché faisant l'objet d'une adjudication publique ou dans le bon de commande pour les marchés conclus en procédure négociée sans publicité.

6.4 *Cautionnement* ⁽²¹³⁾

Au niveau des modalités régissant le cautionnement, une distinction doit être opérée entre les marchés d'entretien technique et les autres.

Pour l'entretien technique, l'audit a révélé que la direction de la maintenance était incapable de dire si des cautionnements avaient été constitués pour les marchés de cette catégorie. Par ailleurs, la preuve de la constitution du cautionnement dans le délai requis n'est parvenue à la Cour que dans un seul cas.

Les documents de quelques marchés renseignent pourtant l'obligation de constituer un cautionnement et certains d'entre eux, ayant pour objet l'entretien d'ascenseurs, fixent même celui-ci à 10 % du montant initial du marché.

Dans le cadre des marchés pour lesquels le cahier spécial des charges est remplacé par un contrat de maintenance, celui-ci ne fait pas mention de l'obligation de constituer un cautionnement, bien que celle-ci s'impose au vu des reconductions éventuelles.

Si un cautionnement relatif à la partie « travaux » du seul marché faisant l'objet d'une procédure négociée avec publicité a bien été prévu dans le cahier spécial des charges et constitué par l'adjudicataire, il n'en va pas de même pour le contrat de maintenance : celui-ci est d'ailleurs muet à ce sujet et aucun cautionnement n'a été constitué. Les garanties données par l'adjudicataire sont peut-être importantes, mais il n'en reste pas moins que l'absence de cautionnement aurait dû faire l'objet d'une dérogation, dûment motivée, figurant en tête du contrat de maintenance.

En ce qui concerne les marchés d'entretien sanitaire et de nettoyage des vitres et/ou des châssis, de gardiennage et d'entretien des abords de certains bâtiments, la situation s'avère meilleure, tout en comportant diverses irrégularités.

Dans certains cas, le cautionnement a été constitué dans le délai prévu à l'article 5, § 3, du cahier général des charges ou en retard par rapport à ce délai, sans que soit appliquée la pénalité prévue, de plein droit et sans mise en demeure, à l'article 6, § 1^{er}, du cahier général des charges.

Certains cahiers spéciaux des charges prévoient, de manière fort laconique et parfois erronément, que le cautionnement n'est pas d'application tandis que d'autres indiquent que le cautionnement n'a pas été constitué étant donné l'étalement du marché sur trois ou quatre ans, alors que cette situation aurait nécessité qu'un montant en garantie soit versé.

⁽²¹³⁾ Articles 5 à 9 du cahier général des charges.

Parfois, l'obligation figurant dans le cahier spécial des charges de constituer un cautionnement n'a pas été respectée. Une précision s'impose, à cet égard : si cette obligation est expressément prévue dans un cahier spécial des charges, elle doit absolument être remplie, quel que soit d'ailleurs le délai d'exécution du marché. Dans un cas, le cautionnement a été constitué d'office par le SPW car il ne l'avait pas été par l'adjudicataire.

Enfin, quelques dossiers ne comportent, quant à eux, aucune trace de cautionnement.

6.5 Paiement ⁽²¹⁴⁾

L'article 8 de la loi du 24 décembre 1993 précise qu'aucun marché ne peut stipuler d'acompte que pour un service fait et accepté. L'octroi d'avances est toutefois permis mais, vu leur caractère exceptionnel, dans les cas limitativement énumérés à l'article 5, § 1^{er}, 1^o et 2^o, de l'arrêté royal du 26 septembre 1996.

Sur la base des documents des marchés examinés, l'audit a mis en évidence qu'à de nombreuses reprises, le pouvoir adjudicateur a prévu des paiements anticipés qui ne correspondent à aucun des cas figurant à l'article précité et, par conséquent, contreviennent au principe du service fait et accepté.

Dans le cadre de nombreux marchés, le délai de paiement des prestations est fixé à 60 – et même à 90 – jours de calendrier, au lieu des 50 jours prévus à l'article 15, § 2, du cahier général des charges. Pour rappel, depuis le 8 août 2002, quel que soit le marché, les délais dans lesquels les paiements sont organisés à l'article 15 du cahier général des charges ne peuvent en aucun cas être rendus plus longs par le cahier spécial des charges, toute disposition contraire de celui-ci étant réputée non écrite ⁽²¹⁵⁾.

Des modalités de paiement plus spécifiques devraient être établies pour les marchés à commandes et les marchés conjoints.

Une analyse des délais réels de paiement a été réalisée sur 150 factures introduites en 2008 et 2009 par quatre adjudicataires et payées sur la base d'engagements comptables spécifiques. L'examen a démontré que seules quinze factures ont été payées dans le délai de 50 jours de calendrier mais que 135 (soit 90 % des factures prises en compte) ont été payées au-delà de ce délai. Un retard a été également constaté dans le cas de paiements par avances de fonds (556 factures examinées), alors qu'il s'agit pourtant d'une procédure simplifiée qui doit permettre le paiement des factures dans les plus brefs délais.

D'après les informations communiquées, les retards de paiement ne donnent pas lieu au versement d'intérêts de retard, lesquels sont pourtant dus de plein droit conformément aux dispositions de l'article 15, § 4, du cahier général des charges.

À ce propos, le ministre et l'administration précisent dans leur réponse que l'implémentation, en 2010, du module « facturier » dans la majorité des services du SPW devrait permettre de mieux circonscrire les responsabilités en ce qui a trait au respect des délais de paiement.

6.6 Moyens d'action du pouvoir adjudicateur ⁽²¹⁶⁾

L'adjudicataire doit être attentif aux délais d'exécution des marchés et respecter scrupuleusement les prescriptions des documents du marché. Lorsque ce n'est pas le cas, le pouvoir adjudicateur doit user des moyens réglementaires et contractuels propres à astreindre l'entrepreneur, le fournisseur ou le prestataire de services à respecter ses engagements.

⁽²¹⁴⁾ Article 15 du cahier général des charges.

⁽²¹⁵⁾ Article 3, § 1^{er} et § 2, de l'arrêté royal du 26 septembre 1996. Cette disposition a été introduite dans la réglementation des marchés publics par l'arrêté royal du 17 décembre 2002, qui exécute, pour les marchés publics, la loi du 2 août 2002 concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales. Cette loi assure la transposition, dans le droit belge, de la directive européenne 2000/35/CE, du Parlement européen et du Conseil, du 29 juin 2000, concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales. Circulaire de la chancellerie du premier ministre, du 12 mars 2009 – *Marchés publics – Délais de paiement et intérêts de retard*.

⁽²¹⁶⁾ Articles 20 (tous les marchés), 48 (travaux), 66 (fournitures) et 75 (services) du cahier général des charges.

Les manquements dans le chef de l'adjudicataire peuvent donner lieu à l'application de diverses sanctions, telles que les pénalités, les amendes de retard ou les mesures d'office ⁽²¹⁷⁾.

Le cahier spécial des charges de nombreux marchés et les contrats de maintenance établis dans le cadre de l'entretien technique comportent des dispositions relatives aux moyens d'action du pouvoir adjudicateur. Celles-ci sont souvent mal rédigées et certaines d'entre elles devraient faire l'objet de dérogations placées en tête du cahier spécial des charges ou du document en tenant lieu et dûment motivées, s'agissant la plupart du temps de dérogations concernant l'article 20 du cahier général des charges.

L'audit a révélé qu'un marché ayant fait initialement l'objet d'une adjudication publique a été résilié en 2007 pour faute grave, en l'occurrence un défaut d'exécution non justifié depuis 2006. Aucun renseignement n'a été fourni quant à l'application des mesures d'office et en particulier des dispositions de l'article 75, § 2, du cahier général des charges. Par la suite, le pouvoir adjudicateur a entamé une procédure négociée sans publicité avec le second soumissionnaire du marché initial, mais ni le recours à cette procédure ni l'absence de consultation de la concurrence n'ont été motivés.

6.7 Réception ⁽²¹⁸⁾

La réception d'un marché consiste en la vérification, par le pouvoir adjudicateur, de la conformité des prestations exécutées par l'adjudicataire aux règles de l'art ainsi qu'aux clauses et conditions des documents du marché ⁽²¹⁹⁾.

Il s'agit d'une étape importante de la phase d'exécution du marché, car elle participe au principe du service fait et accepté ouvrant le droit, pour l'adjudicataire, au paiement des services accomplis.

Les documents figurant dans les dossiers des marchés examinés, ou qui ont dû être réclamés, font apparaître qu'une phase de réception des services a souvent été organisée. Toutefois, l'audit a mis en évidence des situations contrastées.

En ce qui concerne l'entretien technique, il semblerait, d'après les documents disponibles, que la réception intervienne dans les services extérieurs concernés ou à l'initiative des techniciens de la direction de la maintenance.

Au niveau de l'entretien sanitaire et du lavage des vitres et/ou des châssis, la réception des prestations est faite par le CLIM du bâtiment concerné.

Pour l'évacuation des déchets, les factures examinées sont munies d'un cachet signé et daté par un fonctionnaire du SPW se trouvant à Namur qui indique que les quantités, la qualité et les prix unitaires ont été vérifiés. La présence d'un tel cachet pose problème, dans la mesure où ce fonctionnaire n'est pas en mesure de contrôler ces prestations, puisqu'il n'est pas sur place lorsque celles-ci sont exécutées.

En ce qui a trait au gardiennage, la réception fait défaut pour certaines prestations et, pour d'autres, est assurée par un cachet sur les factures.

En ce qui concerne l'entretien des abords de certains bâtiments, la situation est très variable : tantôt il n'y a aucune trace d'une réception, tantôt celle-ci émane d'un fonctionnaire en poste au sein de la direction précitée ou du service où se sont déroulées les prestations.

Quoi qu'il en soit, il importe de préciser les modalités de réception dans les documents contractuels et de veiller à leur mise en œuvre intégrale au terme de chaque marché.

Dans sa réponse, le ministre indique que la réception des prestations fera l'objet d'une procédure détaillée comprenant des documents en l'absence desquels les paiements n'auraient pas lieu.

⁽²¹⁷⁾ D'autres sanctions sont également prévues à l'article 20, § 7, § 8 et § 9, du cahier général des charges.

⁽²¹⁸⁾ Articles 12 et 19 (tous les marchés), 27 et 43 (travaux), 53 et 57 à 65 (fournitures), ainsi que 71 et 74 (services) du cahier général des charges.

⁽²¹⁹⁾ Article 19, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du cahier général des charges.

7. Conclusions et recommandations

L'audit de légalité consacré aux marchés publics de nettoyage, d'entretien et de sécurité en cours au sein du SPW a révélé divers manquements tant au niveau de la passation des marchés que de leur exécution. La situation est particulièrement insatisfaisante pour les marchés d'entretien technique.

Un tel constat résulte, tout au moins pour les marchés d'entretien technique, d'une carence dans la gestion et, de manière générale, d'un manque de rigueur et d'une méconnaissance de la réglementation des marchés publics.

Afin de remédier à cette situation, la Cour des comptes formule diverses recommandations.

S'agissant des illégalités et irrégularités constatées, tant au niveau de la réglementation des marchés publics que de la comptabilité publique, elle recommande tout d'abord de centraliser la gestion des marchés d'entretien technique. Une telle centralisation nécessite une restructuration de la direction de la maintenance et la détermination des besoins existant, par immeuble concerné.

Ces aménagements permettront de regrouper l'ensemble des documents relatifs à la passation et à l'exécution des marchés, quel que soit leur montant.

Une grande majorité des documents des marchés retenus étant totalement dépassés ou inexistant, de nouveaux documents doivent être actualisés ou établis rapidement par le pouvoir adjudicateur afin de respecter la réglementation des marchés publics.

Une véritable distinction doit être établie entre les marchés dits définis et les marchés à commandes. Les documents du marché doivent tenir compte de leurs spécificités, tout en respectant, dans son intégralité, la réglementation des marchés publics. Il en est de même pour les marchés conjoints.

La Cour recommande le recours aux crédits dissociés, dans la mesure où les marchés examinés consistent en services qui nécessitent un délai supérieur à douze mois. Le type de crédits prévus actuellement au budget wallon (crédits non dissociés) ne correspond pas au type de prestations et contribue au recours quasi généralisé à la technique de la reconduction.

En cas de reconduction, le pouvoir adjudicateur doit privilégier le recours à l'hypothèse de procédure négociée sans publicité figurant à l'article 17, § 2, 2^o, b), de la loi du 24 décembre 1993.

L'utilisation d'une clause de reconduction ayant pour effet de prolonger indéfiniment un marché et de créer ainsi une situation monopolistique est contraire au principe de la concurrence. Toute clause de reconduction doit être assortie d'une limitation dans le temps. En règle générale, la durée totale de quatre ans doit être retenue mais, dans des cas bien précis, elle pourrait être plus importante, à condition de faire l'objet d'une motivation adéquate.

Les obligations relatives à l'estimation des marchés publics et à la publicité doivent être intégralement remplies dans le cas des marchés qui y sont soumis. Il importe d'assurer une parfaite concordance entre l'avis de marché et le cahier spécial des charges.

L'approche de la sélection qualitative doit être améliorée, tant au niveau des exigences formulées dans les documents du marché que de la procédure de sélection elle-même. Il convient également de rappeler que la réglementation des marchés publics opère une nette distinction entre les critères de sélection qualitative et les critères d'attribution du marché. En ce qui concerne l'utilisation de la procédure négociée avec ou sans publicité, les conditions légales d'application de l'article 17, § 2, de la loi du 24 décembre 1993 sont de stricte interprétation. Dans chaque cas, le pouvoir adjudicateur est tenu de justifier formellement le recours à l'hypothèse envisagée. La procédure négociée sans publicité requiert également, si possible, la consultation de plusieurs entrepreneurs, fournisseurs ou prestataires de services ; l'absence de consultation doit être motivée en vertu de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Quant à l'examen des offres et à l'attribution des marchés, la Cour recommande de prévenir certaines situations problématiques évoquées dans le cadre de l'audit, d'éviter d'accorder à certains soumissionnaires un avantage injustifié et de recourir à une clause d'exclusion. Il convient, pour tous les critères d'attribution, d'évaluer les offres sur la base d'une méthode figurant dans leurs documents d'analyse : cette méthode doit être raisonnable, cohérente et non discriminatoire, se référer aux critères d'attribution ainsi qu'à leur pondération et pouvoir être expliquée en cas de recours.

Les modalités concernant la renonciation au marché ou à certains lots sont à respecter dans leur totalité.

Une décision motivée doit être établie à la suite de l'attribution de tous les marchés publics dont le montant à approuver excède 5.500 euros hors TVA, même si aucune demande n'est formulée par les soumissionnaires non retenus, et conservée dans le dossier du pouvoir adjudicateur.

Les cahiers spéciaux des charges des marchés examinés comportant beaucoup d'erreurs et d'inexactitudes, la Cour recommande d'élaborer des modèles de cahiers spéciaux des charges selon l'objet du marché et la procédure retenue, tout en respectant les particularités des marchés à commandes et des marchés conjoints.

Le pouvoir adjudicateur est tenu de désigner expressément un fonctionnaire chargé de la direction et du contrôle de l'exécution du marché.

Les dispositions relatives au cautionnement figurant aux articles 5 à 9 du cahier général des charges doivent être appliquées dans leur intégralité.

En ce qui concerne les modalités de paiement, il importe de toujours respecter le principe du service fait et accepté, les avances n'étant permises que dans les cas limitativement énumérés à l'article 5 de l'arrêté royal du 26 septembre 1996. Pour rappel, la clause d'un cahier spécial des charges augmentant le délai de paiement est réputée non écrite.

Lorsque l'adjudicataire d'un marché public est en défaut d'exécution, le pouvoir adjudicateur est tenu d'appliquer les sanctions figurant dans le cahier spécial des charges ou, à défaut, dans le cahier général des charges, telles que les pénalités, les amendes de retard ou les mesures d'office.

Enfin, il convient que la réception de la prestation de services fasse l'objet d'une procédure détaillée dans les documents contractuels et que celle-ci soit appliquée de manière à ouvrir le droit au paiement à l'adjudicataire.

Dans leur réponse respective, le ministre et le SPW, tout en souscrivant aux recommandations émises par la Cour, mettent l'accent sur la fusion intervenue au 1^{er} août 2008 entre le MRW et le MET ainsi que sur les conséquences qui en découlent, tant au niveau des affectations du personnel que des compétences des services.

Ils précisent également que des améliorations ont déjà été mises en œuvre, notamment la vérification des projets de marchés par une juriste spécialisée dans ce domaine, l'information du personnel quant à l'évolution de la réglementation des marchés publics ainsi que l'élaboration de modèles de documents de marchés et de procédures et que d'autres interviendront prochainement.

2.4 Contrôle de légalité et de régularité de certaines allocations budgétaires du programme 01 – *Nature, forêt, chasse, pêche* de la division organique 13 – *Ressources naturelles et environnement* du budget de la Région wallonne pour l'année 2008 ⁽²²⁰⁾

La Cour a contrôlé la légalité et la régularité de certaines dépenses imputées au programme 01 – *Nature, forêt, chasse, pêche* de la division organique 13 du budget de la Région wallonne pour 2008. Elle a observé des faiblesses quant au respect des réglementations relatives aux marchés publics et à l'octroi de subventions. La Cour relève également qu'il n'a pas été donné suite aux observations émises en 2006 dans son 17^e cahier d'observations en ce qui concerne les lacunes constatées à l'époque dans les procédures de passation et d'exécution des marchés publics attribués par les partenaires de la Région wallonne dans le cadre de projets cofinancés à l'aide de fonds européens.

1. Introduction

Le contrôle a porté sur la légalité et la régularité de certaines dépenses imputées au programme 01 – *Nature, forêt, chasse, pêche* de la division organique 13 du budget 2008 du ministère de la Région wallonne ⁽²²¹⁾. Les montants alloués à ce programme s'élevaient, en moyens d'action et de paiement, respectivement à 27.943.000 euros et à 27.182.000 euros, répartis sur 59 allocations de base.

La totalité des dépenses exécutées et soumises au visa de la Cour des comptes durant l'année de référence 2008 ont fait l'objet de 1.258 ordonnances, représentant des montants de 20.859.137,28 euros liquidés sur les crédits 2008 et de 1.515.374,45 euros sur les crédits reportés de l'année 2007, soit un total de 22.374.511,73 euros.

2. Bases légales

Pour l'ensemble des allocations de base examinées, les références légales et réglementaires du contrôle sont :

- le décret budgétaire et son programme justificatif ;
- les principes généraux d'octroi et de contrôle des subventions, tels que réglés par les articles 55 à 58 de l'arrêté royal du 17 juillet 1991 portant coordination des lois sur la comptabilité de l'État ;
- la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services ;
- l'arrêté royal du 8 janvier 1996 relatif aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services et aux concessions de travaux publics ;
- l'arrêté royal du 26 septembre 1996 établissant les règles générales d'exécution des marchés publics et des concessions de travaux publics, ainsi que son annexe, le cahier général des charges des marchés publics de travaux, de fournitures et de services et des concessions de travaux publics.

3. Méthode de contrôle

L'examen des dépenses a porté sur sept allocations de base (AB) du programme concerné comportant les montants de crédits budgétaires les plus élevés.

Le montant total des dépenses effectuées sur ces allocations budgétaires se chiffrait en 2008 (crédits reportés de 2007 compris) à 12.413.883,09 euros, soit plus de 55 % de l'ensemble des dépenses ordonnancées sur le programme – *Nature, forêt, chasse, pêche* (22.374.511,73 euros).

⁽²²⁰⁾ Dr 3.499.035.

⁽²²¹⁾ Ce programme correspond, dans le budget 2009 de la Région wallonne, au programme 11 de la division organique 15.

Le contrôle des paiements effectués sur les sept AB a été réalisé par l'examen d'un échantillon de dossiers de liquidation sélectionnés au moyen d'un programme informatique. Parmi ceux-ci, seuls les marchés publics et les subventions entièrement liquidés durant l'exercice 2008 ont été contrôlés.

Les constats opérés lors de cet examen ont ensuite été corroborés avec les dossiers administratifs du département, consultés sur place, et par des échanges de vue avec certains agents titulaires des dossiers.

En définitive, les contrôles ont porté sur un montant total de 4.086.061,91 euros, soit près de 33 % des montants des crédits consommés aux AB faisant l'objet de l'audit.

Les allocations de base concernées sont les suivantes :

- 70.01 – *Travaux d'aménagement dans les forêts domaniales, les réserves naturelles et les espaces verts publics domaniaux, dans les chasses de la couronne, ainsi qu'en matière de piscicultures, de frayères et d'aménagements cynégétiques* (2.895.443,94 euros)

Vingt-quatre dossiers relatifs à la passation et l'exécution de sept marchés représentant un montant total de 109.822,25 euros ont été contrôlés. Une partie importante des crédits de cette AB est liquidée par avances de fonds sur les comptes des comptables extraordinaires du département.

- 12.03 – *Études et contrats de service pluriannuels* (2.662.221,86 euros)

Trente-deux dossiers relatifs à la passation et à l'exécution de quinze marchés représentant un montant total de 1.684.208,74 euros ont été examinés.

- 63.01 – *Subventions aux pouvoirs publics subordonnés en faveur de l'exécution de travaux et d'aménagements forestiers, en faveur de travaux d'aménagements et d'acquisition d'espaces verts publics et de protection de la nature, en faveur du développement de la pisciculture, en matière d'aménagement cynégétique* (2.301.930,43 euros)

Six subventions, représentant un montant total de 1.364.358,16 euros, et seize dossiers de liquidation ont fait l'objet d'un contrôle.

- 12.05 – *Entretien et amélioration des forêts domaniales, des réserves naturelles domaniales, des espaces verts publics domaniaux, des piscicultures et frayères, frais de fonctionnement du Comptoir wallon des matériels forestiers de reproduction, amélioration cynégétique, entretien et amélioration des chasses de la couronne* (1.582.658,13 euros)

Dix dossiers relatifs à la passation et l'exécution de neuf marchés, représentant un montant total de 95.480,90 euros, ont été étudiés. Une partie importante des crédits de cette AB est liquidée par avances de fonds sur les comptes des comptables extraordinaires du département.

- 33.01 – *Subventions au secteur autre que public en matière de ressources forestières, de conservation de la nature, d'espaces verts ainsi qu'en matière de chasse, de pêche et de pisciculture* (1.004.040,86 euros)

Dix-sept dossiers relatifs à dix subventions, pour un montant total de 323.214 euros, ont été contrôlés.

- 43.06 – *Subventions de fonctionnement des commissions de gestion des parcs naturels* (1.004.000 euros)

Trois subventions, pour un montant total de 230.497,70 euros, et huit dossiers de liquidation ont été examinés.

- 52.03 – *Subventions au secteur autre que public – Cofinancement européen LIFE – en matière de protection de la nature* (963.587,87 euros)

Deux subventions, citées dans le programme justificatif et représentant 278.480,16 euros, réparties sur quatre dossiers de liquidation, ont été contrôlées.

Les résultats provisoires du contrôle ont fait l'objet d'un avant-projet de rapport adressé, le 8 décembre 2009, au directeur général de la direction générale opérationnelle de l'Agriculture, des Ressources naturelles et de l'Environnement du SPW. Les commentaires que celui-ci a transmis à la Cour le 10 février 2010 ont été intégrés au projet de rapport adressé, le 23 mars 2010, au ministre wallon des Travaux publics, de l'Agriculture, de la Ruralité, de la Nature, des Forêts et du Patrimoine. Le présent rapport prend en compte les commentaires du ministre, parvenus par dépêche du 23 avril 2010 à la Cour.

4. Marchés publics

4.1 *Passation des marchés de travaux, services et fournitures imputés sur les AB 12.05, 70.01 et de deux marchés de services imputés sur l'AB 12.03*

Les 18 marchés contrôlés, qui représentent un montant total de 1.039.644,76 euros, portent sur des investissements, des dépenses d'entretien et des aménagements relatifs à des espaces verts, des frayères, des piscicultures ainsi que des aménagements cynégétiques dont les pouvoirs publics ont la charge.

4.1.1 *Publicité, consultation de la concurrence, motivation*

Seul un de ces marchés a fait l'objet d'une procédure d'appel d'offre général (AOG). Les conditions relatives à la publicité de l'appel ont été respectées. Pour les 17 autres, de montants nettement inférieurs, l'administration a eu recours à la procédure négociée sans publicité (PNSP) organisée sur la base d'un cahier spécial des charges (CSC). Toutefois, la Cour a constaté que ces documents contractuels ont été établis à partir de modèles destinés à une adjudication publique.

La Cour rappelle que le recours à la PNSP ne dispense pas le pouvoir adjudicateur de consulter, si possible, trois compétiteurs ⁽²²²⁾. L'administration a effectué une consultation préalable de la concurrence pour tous ces marchés, à l'exception d'un seul, qui concerne la réparation d'un engin de génie civil, laquelle nécessitait l'intervention d'une firme spécialisée. Toutefois, l'impossibilité de consulter la concurrence n'a pas été motivée en l'espèce.

En outre, le recours à la PNSP n'a été motivé que dans quatre cas. L'obligation de motivation du recours à cette procédure est imposée par la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs. En l'espèce, cette motivation doit se fonder sur les conditions limitatives prévues à l'article 17, § 2, de la loi du 24 décembre 1993.

4.1.2 *Sélection qualitative*

Les CSC de quatre de ces marchés n'exigent pas le minimum des documents requis en vue de procéder à la sélection qualitative ⁽²²³⁾.

En outre, pour tous les marchés contrôlés, la phase de la sélection qualitative n'est formalisée que par un inventaire sommaire des documents présentés par les soumissionnaires. Le contrôle n'a pas permis d'établir si cette sélection s'était clôturée par une décision motivée autorisant ou non la poursuite de l'examen comparatif des offres.

Enfin, dans deux cas, les documents exigés de l'adjudicataire étaient soit manquants, soit incomplets.

4.1.3 *Procédure d'attribution*

Le contrôle a révélé que des critères d'attribution de l'offre sont mentionnés dans les rapports d'attribution du marché de deux PNSP alors que le prix a été le seul critère déterminant pour octroyer l'ensemble des marchés considérés.

Tous les marchés comportent une décision motivée d'attribution, consignée dans un procès-verbal, conformément aux prescrits des articles 9, 35 et 61 de l'arrêté royal du 8 janvier 1996, sauf l'AOG précité et la PNSP relative à la réparation d'un engin de génie civil.

4.1.4 *Notification et information*

La notification de l'attribution constitue un élément important du marché : elle marque le début de l'engagement juridique du pouvoir adjudicateur envers son cocontractant. Ce document ne figure pas dans quatre dossiers.

⁽²²²⁾ Article 17 de la loi du 24 décembre 1993.

⁽²²³⁾ Arrêté royal du 8 janvier 1996 – articles 16 à 20, 42 à 47 et 68 à 74.

Par ailleurs, dans un dossier d'appel d'offres général, aucun courrier relatif à l'information des soumissionnaires n'a pu être identifié alors que, dans ce type de marché, le pouvoir adjudicateur a notamment pour obligation d'informer les soumissionnaires dont l'offre n'a pas été choisie ⁽²²⁴⁾.

En outre, lors de la demande d'informations complémentaires effectuée au terme de la procédure contradictoire avec l'administration, la Cour a constaté que certains marchés aux montants supérieurs à 5.500 euros hors TVA ont été attribués par démarches téléphoniques, l'administration considérant qu'un simple bon de commande pouvait faire office de notification. Il convient de rappeler que, conformément à l'article 122 de l'arrêté royal du 8 janvier 1996, la notification de tout marché dont le montant dépasse 5.500 euros hors TVA doit faire l'objet d'un écrit (correspondance entre les parties, notification à l'adjudicataire ou contrat signé).

4.1.5 *Cahier spécial des charges (CSC)*

Les dérogations au CSC les plus fréquentes sont l'absence de cautionnement et de réception technique, en raison du faible montant du marché ⁽²²⁵⁾. Elles ne figurent toutefois pas toujours en tête du CSC et ne sont pas toujours motivées ⁽²²⁶⁾.

La preuve de la constitution du cautionnement ne figure pas dans le dossier ⁽²²⁷⁾.

4.2 *Marchés de services imputés sur l'AB 12.03*

Ces treize marchés, dont les documents contractuels consistent tous en conventions, ont été attribués par procédure négociée sans publicité. Onze d'entre eux visent à pallier l'insuffisance de personnel au sein des services de l'administration de la Région ⁽²²⁸⁾.

4.2.1 *Affectation durable de personnel à l'administration par le biais de marchés de services*

Par ces conventions, une personne morale de droit privé (le plus souvent une asbl) met du personnel à la disposition de l'administration. À charge pour la seconde de rembourser les frais «de fonctionnement et de personnel» exposés par la première. Ces frais sont toutefois limités à un budget fixé dans la convention.

L'objet de ces conventions vise à fournir tantôt une assistance, tantôt un appui à l'administration dans des domaines où elle est présumée ne pas disposer des compétences internes nécessaires. Pour s'assurer de la réalisation de l'objet de la convention, un comité d'accompagnement est constitué, dans lequel figurent deux représentants du cocontractant (dont un est la personne engagée pour compte de la Région).

Ces conventions sont habituellement signées pour une durée d'un an, tacitement renouvelable. Les modalités de paiement qu'elles définissent permettent la libération d'avances sur la base de déclarations de créances. La production des justificatifs des dépenses encourues par le contractant pendant toute la durée de la convention est obligatoire lors de la demande de libération du solde.

Ces conventions sont présentées comme des marchés «à remboursement». Toutefois, les conditions légales imposées pour la passation d'un tel marché, qui constitue une exception au principe du forfait, ne sont, en l'occurrence, pas respectées.

⁽²²⁴⁾ Article 21bis de la loi du 24 décembre 1993.

Articles 25 et 26 (travaux), 51 et 52 (fournitures) ainsi que 80 et 81 (services) de l'arrêté royal du 8 janvier 1996.

⁽²²⁵⁾ Article 17, § 2, a), de la loi du 24 décembre 1993.

⁽²²⁶⁾ Article 3 de l'arrêté royal du 26 septembre 1996.

⁽²²⁷⁾ Arrêté royal du 26 septembre 1996 – annexe – cahier général des charges (CGC) : article 5, § 1^{er} & 2, pour la constitution du cautionnement, § 3 pour la justification.

⁽²²⁸⁾ Les tâches accomplies par ce personnel consistent, pour l'essentiel, à préparer et à assurer le suivi administratif des dossiers de subventions.

On ne peut en effet recourir à ce type de marché que dans les deux cas limitativement prévus par l'article 7, § 2, de la loi du 24 décembre 1993 :

« 1° (...) la prestation de services complexes ou d'une technique nouvelle présentant des aléas techniques importants qui obligent à commencer l'exécution des prestations alors que toutes les conditions de réalisation et obligations ne peuvent en être déterminées complètement ;

2° (...) l'existence de circonstances extraordinaires et imprévisibles relatives à des services urgents dont la nature et les possibilités de réalisation sont difficiles à définir. »

La nature des prestations définies par ces conventions ainsi que les conditions de leur exécution ne correspondent pas à ces prescriptions. Les conventions appellent donc les remarques suivantes.

4.2.2 Non-respect des principes généraux de la législation des marchés publics

Les différentes conventions examinées, conclues à la suite de PNSP, ne respectent pas les principes généraux qui fondent la réglementation des marchés publics, à savoir la concurrence, le forfait et le paiement après service fait et accepté.

Non-respect du principe de la concurrence

Le recours à la PNSP ne dispense pas le pouvoir adjudicateur de consulter, si possible, plusieurs concurrents⁽²²⁹⁾. L'examen des dossiers n'a pas permis de conclure qu'une telle consultation avait bien été effectuée.

Par ailleurs, puisque la PNSP réduit la consultation de la concurrence, le législateur a strictement limité l'usage de cette procédure à plusieurs conditions qui sont de stricte application. Ainsi, le recours à la PNSP est autorisé lorsque la dépense à approuver ne dépasse pas 67.000 euros (17, § 2, 1^o, a), ou lorsque les services ne peuvent, en raison de leur spécificité technique, être confiés qu'à un prestataire de services déterminé (17, § 2, 1^o, f).

En l'occurrence, le seuil de 67.000 euros est dépassé dans le cas de six marchés ; quant à la spécificité technique des services justifiant le recours à un prestataire déterminé, elle n'est pas établie de manière convaincante au regard des considérants des conventions.

Non-respect du principe du forfait

L'article 8 de la loi du 24 décembre 1993 stipule que les marchés publics sont passés « à forfait », ce qui implique que le prix d'un marché public doit être fixé au moment de sa conclusion et maintenu lors de son exécution⁽²³⁰⁾. Le caractère transparent du coût du marché constitue une des conditions de sa mise en concurrence et, partant, de l'égalité de traitement des soumissionnaires.

Non-respect du principe du service fait et accepté

L'article 8 de la loi du 24 décembre 1993 précise qu'aucun marché public ne peut stipuler d'acompte que pour un service fait et accepté. Si l'octroi d'avances est néanmoins prévu, c'est à titre exceptionnel, dans les cas limitativement énumérés à l'article 5, § 1^{er}, 1^o et 2^o, de l'arrêté royal du 26 septembre 1996.

Les circonstances dans lesquelles des avances ont été payées en exécution des conventions à l'examen ne correspondent pas aux conditions mentionnées par l'arrêté royal précité.

4.2.3 Imputation de la TVA sur des frais exposés

Dans le cadre de deux marchés⁽²³¹⁾ « à remboursement », la TVA a été portée en compte sur des frais exposés⁽²³²⁾ par l'adjudicataire, pour lesquels celui-ci sollicitait le remboursement.

⁽²²⁹⁾ Article 17 de la loi du 24 décembre 1993.

⁽²³⁰⁾ Nonobstant les révisions de prix et la survenance de circonstances extraordinaires imprévues de nature à bouleverser l'équilibre général du contrat.

⁽²³¹⁾ Il s'agit de marchés conclus en 2007 et 2008 avec une asbl et ayant pour objet la mise à disposition de personnel.

⁽²³²⁾ Ces frais étant eux-mêmes frappés de la TVA.

L'administration n'ayant pas remis en cause cette taxe injustifiée, le montant perçu au préjudice du Trésor régional s'élève à 11.725,49 euros.

4.2.4 *Respect des règles de recrutement dans la fonction publique*

La Cour estime que si cette procédure a permis au département de disposer du personnel qui lui faisait défaut, l'utilisation de personnel affecté pendant plusieurs années à des missions administratives sous couvert de marchés de services constitue, dans les faits, une procédure destinée à remplir le cadre de l'administration, en dehors des règles et des procédures de recrutement des agents de la fonction publique.

La Cour a néanmoins constaté que le gouvernement wallon a pris, dans le courant de l'année 2008, les mesures nécessaires pour engager ces travailleurs sous contrat à partir du 1^{er} janvier 2009, mettant de la sorte un terme à ces conventions.

Cette constatation est confirmée par le ministre, qui a en outre chargé son administration de la rédaction de vade-mecum relatifs à la passation et l'exécution des marchés publics, de manière à pallier les différents manquements constatés en la matière par la Cour.

5. Subventions

5.1 *Généralités*

Les 20 subventions contrôlées, imputées respectivement sur les AB 33.01, 43.06, 52.03 et 63.01 pour un montant de 2.169.550,02 euros, ont été accordées sur la base du dispositif du budget et font l'objet d'un arrêté ministériel de subvention.

5.1.1 *Procédure d'octroi*

L'examen des dossiers au stade de la procédure d'octroi a suscité les observations suivantes :

- l'avis de l'inspection des Finances, requis pour tout projet de subvention d'un montant supérieur à 6.000 euros ⁽²³³⁾ ne figure pas au dossier de trois subventions ;
- l'accord du ministre du Budget, requis pour les subventions d'un montant supérieur à 25.000 euros, n'a pu être trouvé dans six dossiers ;
- un arrêté ministériel de subvention est présent dans tous les cas ; cependant, deux d'entre eux ne comprennent pas d'exemplaire daté ;
- la notification d'attribution de la subvention, dont la date est le point de départ des droits de la partie subventionnée, fait défaut dans onze dossiers.

L'administration a justifié l'absence des avis de l'inspection des Finances et de l'accord du ministre du Budget dans certains dossiers par l'obligation de transmettre ces documents à la direction du contrôle budgétaire ⁽²³⁴⁾ du département du budget de la DGT2. Elle s'est engagée à en garder une copie dans ses dossiers à l'avenir.

Divers manquements ont été constatés lors de l'examen des dossiers.

5.1.2 *Procédure de liquidation*

« Les arrêtés ministériels de subvention doivent définir, outre le bénéficiaire et l'objet du subside, la nature, l'étendue et les modalités des justifications à fournir par l'entité subsidiée » ⁽²³⁵⁾. L'un des arrêtés ministériels examinés est cependant dépourvu de toute précision à ce sujet, rendant impossible la vérification des dépenses. Un autre arrêté de subvention fait référence à un marché à remboursement, attestant ainsi une confusion entre marché public et subside.

⁽²³³⁾ Arrêté du gouvernement wallon du 17 juillet 2007 relatif au contrôle administratif et budgétaire.

⁽²³⁴⁾ Anciennement direction du contrôle des dépenses de la division du budget.

⁽²³⁵⁾ Article 55 de l'arrêté royal du 17 juillet 1991 portant coordination des lois sur la comptabilité de l'État.

« *Les arrêtés ministériels sont rédigés sous la forme de documents-types* », qui précisent, le plus souvent, une période de validité de la subvention, ainsi qu'un terme pour la présentation de la dernière déclaration de créance, assortie du rapport final, des comptes et des pièces justificatives des dépenses admissibles effectuées pendant la période couverte par la subvention.

Ces précisions sont toutefois rendues inopérantes par le fait que la moitié des arrêtés ministériels sont signés et les notifications envoyées à une date postérieure à celle de prise de cours de la subvention, définie dans l'arrêté ministériel. Les dépenses effectuées avant la date de notification de l'arrêté ministériel ne sont donc pas admissibles.

L'administration a néanmoins accepté certaines de ces dépenses, pour un montant de 275.611,61 euros, soit près de 43 % du montant total de ces subventions accordées par la Région wallonne.

À cet égard, le département a fait valoir qu'il lui est matériellement impossible de satisfaire à cette remarque ⁽²³⁶⁾. Il appartient toutefois au ministre et à son administration de créer les conditions permettant d'assurer le respect de la réglementation existante, en l'occurrence les principes généraux d'octroi et de contrôle des subventions, tels que réglés par les articles 55 à 58 de l'arrêté royal du 17 juillet 1991 portant coordination des lois sur la comptabilité de l'État.

« *L'exécution de l'objet de la subvention est soumise au contrôle d'un comité d'accompagnement* », défini par l'arrêté ministériel. Ce comité, composé notamment de personnes mandatées par l'administration et par l'organisme bénéficiaire, est habilité à entériner les changements intervenant en cours de subvention, tant au point de vue du délai que du budget. Ces changements doivent également être approuvés par le fonctionnaire dirigeant.

La Cour a constaté que des transferts budgétaires et des prolongations de la période subsidiée sont intervenus en l'absence d'approbation du comité d'accompagnement et du fonctionnaire dirigeant et qu'ils ont donné lieu à des dépenses non justifiées pour un montant de 16.887,85 euros. En outre, dans un dossier, le budget a été réparti d'une façon différente en cours d'exécution, sans que les changements ne soient officiellement approuvés.

L'examen du même dossier a révélé que bien que l'arrêté ministériel ait limité l'intervention de la Région à 50 % du montant total des frais encourus pour l'opération subsidiée, il n'a pas été tenu compte de ce plafond. Enfin, le décompte relatif à toute l'opération, qui présente des postes budgétaires unilatéralement modifiés, est produit sans pièce justificative. Le montant de la subvention (60.000 euros) a néanmoins été entièrement liquidé.

« *L'arrêté ministériel comporte régulièrement une clause obligeant le bénéficiaire à apposer la mention de l'intervention de la Région* » dans toutes les publications (physiques ou virtuelles) relatives à l'opération subsidiée. Aucun des dossiers examinés dans le cadre du présent contrôle ne comportait de document attestant le respect de cette exigence contractuelle.

« *En ce qui concerne plus spécifiquement les subventions aux pouvoirs subordonnés impliquant la réalisation de marchés publics pour procéder à des aménagements forestiers ou d'espaces verts* », l'examen par la Cour du suivi des dossiers des marchés publics passés par les administrations communales a révélé certaines faiblesses. À cet égard, l'administration a toutefois objecté qu'à la demande de l'inspection des Finances, la direction des espaces verts opère une analyse de l'attribution des marchés qui l'a amenée à remettre en cause plusieurs désignations d'adjudicataires par les autorités communales.

⁽²³⁶⁾ Selon le département, les subventions et conventions annuelles sur crédits non dissociés prenant cours le 1^{er} janvier ne pourraient faire l'objet de démarches avant le vote du budget qui a lieu, au mieux, à la mi décembre. En effet, durant cette période de clôture budgétaire ; l'inspection des Finances, les ministres fonctionnel et du budget seraient centrés sur les dossiers de l'année écoulée et n'examineraient pas les dossiers de l'exercice budgétaire suivant.

Compte tenu de la période des fêtes, les dossiers commencent à être traités mi-janvier et les différentes démarches prendraient au minimum un mois.

Dans la plupart des cas, il serait impossible de clôturer les premiers dossiers avant la fin février.

Nonobstant ces précisions, il ressort du présent contrôle que les dossiers dressés par les administrations communales présentent des lacunes, qui n'ont pas été relevées par l'administration régionale :

- défaut de documents relatifs à la sélection qualitative (rapport, décision) ;
- absence de la décision motivée d'attribution du marché : l'administration se contente de communiquer aux services de la direction des espaces verts l'extrait du procès-verbal de la réunion du conseil communal qui l'entérine ;
- absence de la notification du marché à l'adjudicataire et de l'information des soumissionnaires évincés.

Le ministre a fait état, dans sa dépêche, de diverses initiatives amorcées au niveau de l'administration afin de satisfaire, dans l'avenir, aux observations émises par la Cour en ce qui concerne les procédures d'octroi et de liquidation des subventions.

5.1.3 Spécialité budgétaire

Le gouvernement wallon a accordé, à la charge des crédits de l'AB 63.01, une subvention de 500.000 euros au comité d'acquisition d'immeubles de la ville de Namur, afin d'acquérir, pour compte de l'administration communale d'Yvoir, trois immeubles dont les habitants étaient menacés par des chutes de pierres provoquées par l'érosion de la falaise de Houx, propriété de la Région wallonne. Ce montant est destiné à l'indemnisation des riverains expropriés sur décision de l'administration communale d'Yvoir.

Le ministre de tutelle avait fait procéder à une expertise de cette falaise, de manière à déterminer les responsabilités de la Région en la matière et les dispositions possibles en vue de limiter la dangerosité de ce phénomène naturel.

Il ressort de l'étude que la Région ne serait pas responsable des conséquences de ce phénomène, auquel elle est étrangère, mais que celui-ci ne serait maîtrisable qu'imparfaitement et à un coût extrêmement élevé.

Le gouvernement wallon a dès lors décidé d'engager les fonds nécessaires à l'indemnisation des riverains.

L'imputation de cette dépense – qui ne fait pas l'objet d'un arrêté de subvention en bonne et due forme – sur les crédits d'une allocation de base destinée à la liquidation de subsides aux pouvoirs publics subordonnés en faveur de l'exécution de travaux et d'aménagements forestiers, de travaux d'aménagements et d'acquisition d'espaces verts publics et de protection de la nature, du développement de la pisciculture et d'aménagement cynégétique ne paraît pas adéquate.

5.2 Subventions octroyées dans le cadre de projets LIFE (AB 52.03)

Le projet LIFE (L'Instrument Financier pour l'Environnement), assure la mise en œuvre d'un ensemble de projets cofinancés par l'Union européenne et par la Région wallonne. Il s'agit de l'outil financier du réseau Natura 2000, créé sur la base de deux directives européennes, la directive « oiseaux » 79/409 et la directive « habitat » 92/43/CEE, qui visent la conservation des espèces animales et végétales et de leurs habitats.

Les deux subventions accordées respectivement à la sprl Bemelmans⁽²³⁷⁾ et à l'asbl RNOB⁽²³⁸⁾ dans le cadre de projets LIFE ont donné lieu à un examen spécifique de la Cour, qui amène les remarques suivantes.

⁽²³⁷⁾ Depuis 1972, cette firme est spécialisée dans la gestion de propriétés forestières privées en Belgique et en France, l'évaluation de biens forestiers, les expertises forestières amiables ou judiciaires, les études économiques, enquêtes ou projets de développement liés à la production forestière, les ventes de bois sur pied.

⁽²³⁸⁾ L'asbl Réserves naturelles RNOB constitue la branche francophone et germanophone de *Birdlife Belgium* asbl, association privée de conservation de la nature. L'objectif des Réserves naturelles RNOB est de préserver les beautés et les richesses naturelles, principalement à Bruxelles et en Wallonie, et de s'attacher au maintien de la biodiversité dans un souci de développement durable. L'asbl RNOB compte actuellement 7.000 membres et gère quelque 300 réserves.

5.2.1 Le projet « Restauration des habitats naturels au plateau des Tailles » (LIFE05/NAT/B/000089)

Le projet de restauration du milieu naturel au plateau des Tailles porte sur une superficie de 200 ha de milieux tourbeux et humides et de 100 ha de hêtraies, à l'intérieur d'un périmètre d'action de 2.800 ha en zone Natura 2000.

Cofinancement, participation technique au projet et subsidiation européenne

Ce projet fait l'objet d'une convention conclue le 14 octobre 2005 entre l'Union européenne (UE) et la direction générale des Ressources naturelles et de l'Environnement (DGRNE), cette dernière étant qualifiée de « bénéficiaire ».

Il se déroule sur une période de 48 mois, du 1^{er} janvier 2006 au 31 décembre 2009, son coût total est estimé à 3.753.300 euros et le concours financier de l'UE est fixé à 50 % du total des coûts éligibles, avec un maximum de 1.876.650 euros.

Deux ans plus tard, le 28 août 2007, une convention de « partenariat » est conclue entre la Région wallonne, l'asbl RNOB et la sprl Bemelmans, pour une durée similaire à celle de la convention du 14 octobre 2005, à savoir du 1^{er} janvier 2006 au 31 décembre 2009. L'article 2 de ce contrat stipule que l'asbl RNOB, « premier partenaire du projet, assure la réalisation des activités liées aux techniques de la conservation de la nature » tandis que la sprl Bemelmans, « second partenaire du projet, assure la réalisation des activités liées aux techniques de l'ingénieur et à la forêt privée du haut plateau ». L'article 6 de ce contrat précise par ailleurs que la DGRNE contribue pour un montant maximal de 1.869.150 euros, l'asbl RNOB pour 5.000 euros et la sprl Bemelmans pour 2.500 euros.

Risques de conflit d'intérêts

L'article 10.1 des dispositions communes de la convention du 14 octobre 2005 stipule que « le bénéficiaire s'engage à prendre toutes les mesures nécessaires afin de prévenir tout risque de conflit d'intérêts qui pourrait compromettre l'exécution impartiale et objective de la convention. Un conflit d'intérêts peut résulter notamment d'intérêts économiques, d'affinités politiques ou nationales, de raisons familiales ou affectives, ou de toute autre communauté d'intérêts. ».

Parmi la liste des missions des différents acteurs du projet détaillées action par action, l'article 10 de la convention de partenariat de 2007 mentionne une action B1 consistant en « achats de terrains ».

Il y est prévu que l'asbl RNOB « prend en charge toutes les démarches d'acquisition (y compris dans les grandes propriétés dont la sprl Bemelmans assure la gestion) », tandis que la sprl Bemelmans « fournit toutes les informations utiles à la mise en œuvre de cette action et concernant les propriétés dont il assure la gestion ».

Dans le même ordre d'idée, dans le cadre de l'action B2 « abandon de la spéculation sylvicole (terrains privés) », la société Bemelmans, par ailleurs mandataire de propriétaires fonciers, a été chargée de « réaliser les actes techniques nécessaires au calcul des indemnités versées aux propriétaires (privés et publics) pour coupe prématurée des résineux ».

De même, la sprl a assuré le versement des indemnités pour coupe prématurée aux propriétaires privés ainsi que les inventaires forestiers et l'organisation de la vente des bois pour le compte des propriétaires privés qui en faisaient la demande (action C1a visant la « coupe anticipée des plantations résineuses avec un potentiel économique »).

Ce dispositif est de nature à susciter un conflit d'intérêts dans le chef de la sprl.

À ce propos, à la suite du souhait de l'UE, la sprl Bemelmans a néanmoins produit, le 9 août 2007, une déclaration sur l'honneur précisant qu'elle n'avait reçu et ne recevrait « aucune rémunération de la part des propriétaires concernés pour les interventions prises en charge par le projet LIFE plateau des Tailles ».

Considérant que cette déclaration est intervenue plus d'un an et demi après le début du projet et avant la signature de la convention de partenariat du 28 août 2007, la Cour fait observer que des subsides européens ont été octroyés par la Région sans que toutes les dispositions prévues à l'article 10.1 précité n'aient été préalablement vérifiées, créant

ainsi un risque que l'octroi de ces subsides soit ultérieurement contesté par l'UE à l'issue du contrôle des services de la Commission.

En qui concerne la prise en compte des risques de conflit d'intérêts résultant des activités commerciales de son partenaire, l'administration a toutefois précisé qu'elle a mis en place un système de contrôle ⁽²³⁹⁾ pour toute intervention LIFE de la sprl Bemelmans dans les propriétés dont celle-ci assure la gestion, de manière à écarter toute possibilité de conflit d'intérêt.

Le département a détaillé son dispositif comme suit :

1. « *Négociations avec les propriétaires et propositions exclusivement prises en charge par le coordinateur de projet ;*
2. *Contrôle systématique par le Département de la Nature et des Forêts (Services extérieurs) des évaluations forestières (calcul des indemnités) de la sprl Bemelmans. ».*

Confusion entre marché de services et subvention

Par l'octroi d'une subvention, l'autorité publique entend encourager des activités qu'elle considère comme utiles à l'intérêt général. Par la conclusion d'un marché public de services, elle confie, à un prestataire, une tâche qu'elle juge nécessaire pour ses propres activités. Cette qualification différente de la dépense a des implications sur la nature juridique de l'acte de base, les modalités financières, le régime fiscal, les contrôles applicables et l'imputation budgétaire de la dépense ⁽²⁴⁰⁾.

En contrepartie des missions confiées à la sprl Bemelmans dans le cadre du projet précité ⁽²⁴¹⁾, la Région wallonne lui verse des subventions. Le total des montants engagés par la Région en vue du paiement des prestations de cette sprl relatives au projet LIFE plateau des Tailles s'élève à 790.606 euros pour la durée du projet, qui s'étend de 2006 à 2009.

Ces prestations auraient dû faire l'objet d'un marché public de services ⁽²⁴²⁾. Les missions confiées à la sprl Bemelmans concrétisent en effet les obligations contractées par la DGRNE à l'égard de l'UE dans le cadre de la convention du 14 octobre 2005.

Dans un avis rendu le 19 avril 2006, l'inspection des Finances s'est d'ailleurs étonnée « *qu'une sprl soit désignée pour réaliser certaines prestations via un arrêté de subvention (...) Les missions à réaliser par ce prestataire l'étant pour le compte de la Région* », l'inspection des Finances recommandait « *de passer par un marché public plutôt que d'octroyer une subvention* », le choix du prestataire devant être motivé au regard de la loi sur les marchés publics.

⁽²³⁹⁾ Par lettre du 10 février 2010 adressée à la Cour des comptes. Le système de contrôle dont question a été accepté par la Commission européenne dans un courrier du 7 août 2007.

⁽²⁴⁰⁾ À cet égard, les marchés publics de services sont soumis à la loi du 24 décembre 1993 et à ses arrêtés d'application, tandis que les subventions ne peuvent être octroyées que dans les conditions et selon les modalités prévues aux articles 12, alinéa 3, ainsi que 55 à 58 de l'arrêté royal du 17 juillet 1991 portant coordination des lois sur la comptabilité de l'État (*Moniteur belge* du 21 août 1991, p. 17960 et suivantes).

⁽²⁴¹⁾ La firme privée est responsable de l'exécution des actions suivantes :

- A2: Cartographie détaillée des sites à restaurer et définition des plans de restauration ;
- B2: Abandon de la spéculation sylvicole (terrains privés) ;
- C2: Restauration du régime hydrique ;
- C3: Relancer la régénération feuillue ;
- D1 : Contrôler la régénération résineuse dans les zones restaurées ;
- D3 : Installation de l'infrastructure pour mettre en place un pâturage permanent ;
- F1b: Réalisation des activités liées aux techniques de l'ingénieur et à la forêt privée de haut plateau.

⁽²⁴²⁾ Marché public correspondant à la catégorie A 12 de l'annexe 2 de la loi du 24 décembre 1993. CPC 876 – Services d'architecture ; d'ingénierie et services intégrés d'ingénierie ; services d'aménagement urbain et d'architecture paysagère ; services connexes de consultations scientifiques et techniques ; services d'essais et d'analyses techniques.

L'octroi de subventions à la sprl a pour effet de la soustraire du jeu de la concurrence pour la réalisation de prestations qui ressortissent d'un marché public de services ⁽²⁴³⁾.

5.2.2 L'asbl RNOB et la réglementation sur les marchés publics

Les activités de l'asbl RNOB sont financées, pour l'essentiel, par des fonds publics. En effet, outre les subsides octroyés par la DGRNE – division Nature et Forêts (DNF), l'asbl émarge aux budgets de la direction générale opérationnelle Agriculture, Ressources naturelles et Environnement (DGARNE), de la direction générale opérationnelle Aménagement du territoire, Logement, Patrimoine et Énergie (DGATLPE) dans le cadre des mesures agro-environnementales et de la Commission régionale d'aménagement du territoire (CRAT) pour la réalisation d'études.

Des chiffres tirés de la comptabilité régionale, il appert que, du 1^{er} janvier 2005 au 4 septembre 2009, l'asbl RNOB a reçu un montant cumulé de subsides de 3.189.683,32 euros, soit une moyenne annuelle de l'ordre de 750.000 euros. Par ailleurs, l'asbl compte environ 10.000 adhérents et fixe leur cotisation annuelle à 19 euros, soit une recette annuelle d'environ 190.000 euros.

Dans le cadre du projet « Restauration d'habitats dans les camps militaires en Wallonie – phase 2 » (LIFE05/NAT/B/000088) ⁽²⁴⁴⁾, la Région wallonne a versé à cette asbl un montant de 76.309,16 euros pour une durée de six mois.

L'examen des pièces justifiant l'utilisation des subsides reçus a mis en évidence une série de factures concernant des marchés attribués par l'asbl à des entrepreneurs du secteur forestier. Ces pièces justificatives ne prouvent pas que ces marchés aient été conclus dans le respect de la réglementation des marchés publics.

Or selon l'article 4, § 2, 8^o, de la loi du 24 décembre 1993 ⁽²⁴⁵⁾, la réglementation relative aux marchés publics est applicable :

« aux personnes qui, à la date de la décision de lancer un marché ont été créées pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial, et sont dotées d'une personnalité juridique, et

- soit l'activité est financée majoritairement par les autorités ou organismes mentionnés au § 1^{er} et au § 2, 1^o à 8^o ;*
- soit la gestion est soumise à un contrôle de ces autorités ou organismes ;*
- soit plus de la moitié des membres de l'organe d'administration, de direction ou de surveillance sont désignés par ces autorités ou organismes. ».*

Par conséquent, l'asbl RNOB, dont l'activité est financée majoritairement par des fonds publics, est assujettie à la législation des marchés publics.

Elle a toutefois attribué des marchés à des cocontractants privés dans le cadre de l'exécution de ses actions au projet LIFE05/NAT/B/000088 sans respecter la législation en la matière.

⁽²⁴³⁾ À titre d'exemple, les pièces justificatives afférentes aux dépenses faisant l'objet de l'ordonnance 18.081 du 24 avril 2008 liquidée au profit de la sprl (versement d'une subvention de 81.882 euros destinée à couvrir une partie des investissements réalisés dans le cadre du projet) consistent notamment en factures rétribuant différents entrepreneurs, fournisseurs et prestataires de services du secteur forestier.

⁽²⁴⁴⁾ Ce projet a fait l'objet d'une convention passée, le 14 octobre 2005, entre l'UE et la Région wallonne. Une convention de partenariat semblable à celle du projet LIFE plateau des Tailles a par ailleurs été conclue le 18 juin 2007 entre la Région et l'asbl RNOB, d'une part, et l'asbl Ardennes & Gaume, d'autre part. Dans ses considérants, cette convention de partenariat fait état de conventions annuelles conclues entre la Région et les deux asbl. Renseignements pris auprès du département, il s'agit en réalité d'arrêtés annuels de subventions autorisant les versements des subsides relatifs à l'exécution du projet LIFE. L'activité de l'asbl RNOB spécifiée dans la convention concerne essentiellement le site de Lagland, par la prise en charge d'actions telles que le déboisement et l'étrépage (C1c et C2b), le rehaussement du lit des cours d'eau (C3b), la gestion par pâturage ovin et bovin (D1b) et le suivi scientifique (D4b).

⁽²⁴⁵⁾ Loi relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services (*Moniteur belge* du 22 janvier 1994, p. 1308).

À cet égard, il appartenait à la Région wallonne, au titre de pouvoir subsidiant, de contrôler les modalités d'utilisation de ces subventions par l'asbl, en application des articles 55 à 58 de l'arrêté royal du 17 juillet 1991 portant coordination des lois sur la comptabilité de l'État.

6. Suivi des observations émises par la Cour des comptes dans son 17^e cahier d'observations adressé au Parlement wallon en 2006 ⁽²⁴⁶⁾

6.1 Confusion entre marchés publics et subventions

Déjà en 2006, les observations formulées par la Cour visaient principalement le caractère hybride de certaines conventions de services, qui, principalement destinées à pallier le manque de personnel de l'administration, mêlaient des éléments propres aux procédures de passation des marchés publics et à l'octroi de subventions.

Pour la période de référence du présent contrôle, la situation n'a guère évolué, même si, depuis lors, le gouvernement wallon a pris les mesures nécessaires en vue d'engager du personnel contractuel et que les embauches déguisées en conventions de services n'ont pas été renouvelées.

6.2 Contrôle administratif des marchés publics subventionnés

En 2006, la Cour critiquait le contrôle peu performant de la passation et l'exécution des marchés publics par les partenaires de la Région wallonne dans le cadre de projets cofinancés à l'aide de fonds européens.

Le présent audit a de nouveau mis en évidence des manquements dans la gestion de projets cofinancés par l'UE.

Ainsi, le partenariat de la sprl Bemelmans au projet LIFE05/NAT/B/000089 a fait l'objet d'une subvention alors qu'il aurait dû résulter d'une mise en concurrence dans le cadre d'un marché public de services.

En outre, afin de réaliser les missions dont elle avait la charge au projet LIFE05/NAT/B/000088, l'asbl RNOB a conclu des marchés en méconnaissance de la réglementation des marchés publics à laquelle elle était assujettie, en l'occurrence.

Il appartenait à la Région wallonne, pouvoir subsidiant, de s'assurer des modalités d'utilisation de ces subsides.

Par ailleurs, le présent audit a principalement mis en évidence une faiblesse du contrôle administratif des marchés publics conclus par les pouvoirs communaux en exécution de subventions octroyées par la Région.

7. Conclusions et recommandations

Le contrôle de certaines dépenses imputées au programme 01 – *Nature, forêt, chasse, pêche* de la division organique 13 du budget de la Région wallonne pour l'année 2008 a révélé diverses carences quant au respect des réglementations relatives tant aux marchés publics qu'à l'octroi de subventions.

La Cour a observé certains manquements dans l'application de la législation sur les marchés publics : défaut de consultation de la concurrence dans le cadre de procédure négociée sans publicité, absence de motivation du choix de ce type de procédure, caractère peu formalisé de la sélection qualitative, manque d'information aux candidats.

Plus particulièrement, la Cour a constaté que des embauches de personnel ont été réalisées sous la forme de marchés. Ceux-ci ont été conclus sans respecter les principes généraux régissant la réglementation des marchés publics, à savoir la concurrence, le forfait et le service fait et accepté. En outre, deux de ces marchés ont donné lieu au paiement

⁽²⁴⁶⁾ 162^e (17^e) cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I^{er}, Doc. parl., Rég. w., 293 (2005-2006) – N^o 1, p. 48.

de la TVA, facturée par l'adjudicataire sur des frais qu'il a exposés. Par ailleurs, la Cour estime que, par la conclusion de ces marchés, la Région a pu remplir le cadre de son administration, en dehors des règles et des procédures de recrutement des agents de la fonction publique.

Son contrôle a néanmoins permis à la Cour de constater qu'il avait été mis un terme à cette pratique.

En ce qui concerne l'octroi et l'utilisation de subventions, la faiblesse du contrôle interne se manifeste par :

- le retard de la notification de la subvention par rapport à la date de la prise de cours du subside et, partant, la prise en compte de dépenses effectuées en dehors de la période de subventionnement ;
- l'absence d'approbation, par le fonctionnaire dirigeant et le comité d'accompagnement, de modifications relatives aux délai et budget de certains projets ;
- l'absence de contrôle du respect par les bénéficiaires de subsides de la législation sur les marchés publics ;
- le non-respect du principe de spécialité budgétaire lors de l'imputation d'une subvention au profit de l'administration communale d'Yvoir, afin d'acquérir trois immeubles expropriés menacés par des chutes de pierres.

Pour ce qui relève de subsides cofinancés par l'Union européenne, le partenariat de la sprl Bemelmans au projet LIFE05/NAT/B/000089 a fait l'objet d'une subvention alors qu'il aurait dû résulter d'une mise en concurrence dans le cadre d'un marché public de services.

En outre, la Cour a constaté que, pour prévenir tout risque de conflit d'intérêts dans le chef de la sprl, l'administration s'est vue contrainte de mettre en place un système de supervision des interventions de la société dans les propriétés dont elle assure, par ailleurs, la gestion patrimoniale et qui sont incluses dans le périmètre du projet européen. Cette supervision visait à éviter que les subsides octroyés ne soient ultérieurement contestés par l'UE à l'issue du contrôle des services de la Commission.

L'audit a mis en évidence le non-respect de la réglementation des marchés publics par l'asbl RNOB, partenaire subsidié au projet LIFE05/NAT/B/000088. En effet, cette personne morale privée, financée majoritairement par des fonds publics, a attribué des marchés sans respecter la législation des marchés publics à laquelle elle était pourtant assujettie, en l'occurrence.

À cet égard, la Cour rappelle qu'il appartient à l'administration, pouvoir subsidiant, de veiller au respect des règles d'utilisation des subsides qu'elle octroie.

Il ressort de ces deux derniers constats qu'il n'a pas été donné suite aux observations émises en 2006 par la Cour des comptes dans son 17^e cahier d'observations, concernant les lacunes du contrôle de la passation et l'exécution des marchés publics attribués par les partenaires de la Région wallonne dans le cadre de projets cofinancés à l'aide de fonds européens.

Enfin, le présent audit a mis en évidence la faiblesse du contrôle administratif des marchés publics conclus par les pouvoirs communaux en exécution de subventions régionales.

2.5 Contrôle de légalité et de régularité de certaines allocations budgétaires du programme 02 – *Aménagement du territoire et urbanisme* de la division organique 16 – *Aménagement du territoire, logement, patrimoine et énergie* du budget de la Région wallonne pour l'année 2009 ⁽²⁴⁷⁾

Lors du contrôle de légalité de certaines dépenses imputées sur le programme 02 – *Aménagement du territoire et urbanisme* de la division organique 16 du budget de la Région wallonne pour l'année 2009, la Cour a constaté des carences quant au respect des réglementations relatives aux marchés publics et à l'octroi de subventions. Par ailleurs, elle a également formulé des remarques sur des dépenses payées par avances de fonds.

1. Introduction

La Cour des comptes a contrôlé la légalité et la régularité des dépenses imputées sur le programme 02 – *Aménagement du territoire et urbanisme* de la division organique 16 – *Aménagement du territoire, logement, patrimoine et énergie* du budget 2009 du Service public de Wallonie (SPW). Les montants alloués en 2009 à ce programme s'élevaient, en moyens d'action et de paiement, respectivement à 14.504.000 euros et à 12.846.000 euros. Le montant des crédits d'ordonnancement reportés de 2008 se chiffrait à 566.722,60 euros.

Une analyse des dépenses en la matière soumises au visa de la Cour en 2006 avait fait l'objet d'un rapport communiqué au ministre du Logement, des Transports et du Développement territorial du gouvernement wallon ⁽²⁴⁸⁾. Lors du présent contrôle, la Cour a vérifié dans quelle mesure ses recommandations antérieures ont été prises en considération. Elle a mis l'accent sur le respect de la réglementation des marchés publics et a également examiné les dépenses d'avances de fonds. L'avant-projet de rapport a été envoyé le 27 avril 2010 aux administrations concernées.

La cellule de développement territorial (CDT) a répondu le 26 mai 2010 et l'administration (DGO4) le 7 juin.

À la demande de la DGO4, un débat contradictoire a eu lieu le 3 juin 2010.

Le projet de rapport a été envoyé, le 22 juin 2010, au ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité, lequel a répondu par dépêche du 26 juillet 2010.

1.1 Réglementation

Pour les allocations de base (AB) examinées, les références légales et réglementaires sont les suivantes :

- le décret budgétaire ;
- les principes généraux d'octroi et de contrôle des subventions, tels que réglés par les articles 55 à 58 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État du 17 juillet 1991 (LCCE) ;
- la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services ;
- l'arrêté royal du 8 janvier 1996 relatif aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services et aux concessions de travaux publics ;
- l'arrêté royal du 26 septembre 1996 établissant les règles générales d'exécution des marchés publics et des concessions de travaux publics, ainsi que son annexe, le cahier général des charges des marchés publics de travaux, de fournitures et de services et des concessions de travaux publics ;

⁽²⁴⁷⁾ Dr 3.524.429.

⁽²⁴⁸⁾ Lettre du 30 octobre 2007 réf. F7 – 3.271.624 L4, à laquelle il n'a pas été répondu.

- le code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (Cwatup);
- l'arrêté royal du 28 novembre 1975 organisant, pour la Région wallonne, l'octroi de subventions pour l'information et la formation en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme et notamment en matière de plans de secteur (AB 33.03).

1.2 Méthode

Le programme 02 – *Aménagement du territoire et urbanisme* – comprend 34 AB, dont 12 n'ont pas été alimentées en moyens de paiement en 2009 et 3 n'ont pas fait l'objet d'une liquidation.

L'examen a principalement porté sur les AB dont les crédits sont destinés à couvrir des dépenses relatives à l'exécution de marchés ou à l'octroi des subventions qui ont fait l'objet du contrôle précédent⁽²⁴⁹⁾.

Le montant total des moyens de paiement sur les 13 AB examinées représente 11.216.556,73 euros⁽²⁵⁰⁾, soit 84 % des crédits du programme.

Sur les 602 liquidations du programme (portant sur un montant de 11.048.324,67 euros), 510 ont été imputées sur ces AB au cours de l'année 2009. Ces liquidations ont été examinées, qu'elles aient été soumises au visa ou effectuées au moyen des avances de fonds consenties au comptable extraordinaire.

Parmi ces liquidations, les marchés publics entièrement liquidés durant l'exercice 2009 ont été analysés dans leur globalité, c'est-à-dire tant en ce qui concerne la passation que l'exécution.

2. Marchés publics

Lors de son contrôle antérieur, la Cour avait relevé des manquements à la loi sur les marchés publics : choix du mode de passation des marchés incorrectement justifié et dérogations au cahier spécial des charges (CSC) inadéquatement motivées.

Le présent contrôle n'a pas révélé d'amélioration.

2.1 Marchés imputés sur l'AB 12.02

Le crédit de cette AB est destiné à couvrir des dépenses de natures très différentes, qui sont gérées par plusieurs directions. Outre les liquidations soumises au visa de la Cour en 2009, six marchés ont été examinés dans leur globalité : ils concernent des publications, notamment des cahiers de l'urbanisme (édition, mise en page et impression, routage), et des services de traduction.

2.1.1 Mode de passation

Un de ces marchés a été passé par procédure d'appel d'offres général et les autres par procédure négociée sans publicité. Le choix de cette dernière procédure n'est pas toujours justifié et quand il l'est, c'est de façon imprécise⁽²⁵¹⁾.

Deux marchés de services ont été qualifiés de marchés de fournitures. Certains peuvent être considérés comme des marchés mixtes, mais alors il appartient à l'administration de définir s'il s'agit de marchés de fournitures ou de services, afin de déterminer les règles qui s'y rapportent.

⁽²⁴⁹⁾ Ne sont pas visées par le contrôle les AB 01.01, 30.01, 41.01, qui concernent le personnel et le fonctionnement de la cellule de développement territorial et de diverses commissions, les indemnités dues par la Région, ainsi que la dotation au FOREM, et les AB 12.05, 33.02, 41.02, qui ont été alimentées en fin d'année.

⁽²⁵⁰⁾ Crédits alloués en 2009 : 11.034.000 euros + crédits reportés de 182.556,73 euros.

⁽²⁵¹⁾ Référence au seul article 17, § 2, de l'arrêté royal du 8 janvier 1996.

2.1.2 Rédaction des cahiers spéciaux des charges

La rédaction des CSC ou des documents qui en tiennent lieu présente certaines lacunes.

Dans deux marchés, il y a confusion entre les critères de sélection qualitative et les critères d'attribution ⁽²⁵²⁾.

À plusieurs reprises, aucun cautionnement n'est prévu dans les CSC et ce, sans justification. Il s'agit d'une dérogation au cahier général des charges (CGC) qui ne peut être envisagée qu'à certaines conditions ⁽²⁵³⁾. Celles-ci ne sont pas réunies en l'espèce.

Un CSC prévoit que la durée du marché est indéterminée. Ce marché est en cours depuis 2002 sans jamais avoir été remis en concurrence.

Le formulaire d'offre joint au CSC ne contient parfois pas de montant total, alors qu'il ne s'agit pas de marchés à commandes.

Dans le cadre d'un marché, une simple demande de prix est envoyée par courriel. Celle-ci ne fait aucune référence à la loi sur les marchés publics. Seuls l'objet du marché, sa durée et les délais d'exécution sont décrits. Le courriel d'accompagnement contient aussi un élément contradictoire avec la demande de prix qui est annexée (les dates de dépôt des offres sont différentes).

La Cour rappelle que le CGC est d'application pour tous les marchés dont le montant estimé est supérieur à 22.000 euros hors TVA. L'analyse des liquidations soumises au visa de la Cour en 2009 révèle, d'une part, que des marchés dont le montant est supérieur à ce seuil ne comportent aucun document contractuel (CSC ou document en tenant lieu) et, d'autre part, que des marchés dont les montants sont compris entre 5.500 et 22.000 euros et auxquels certaines dispositions du CGC devraient être rendues applicables sont, le plus souvent, basés sur une demande de prix succincte.

2.1.3 Sélection qualitative et régularité des offres

Une sélection qualitative est organisée dans le CSC du marché passé par appel d'offres général. Elle n'a cependant donné lieu à aucune analyse des informations fournies. Une des firmes qui n'avait pas joint les documents demandés à son offre les a transmis une semaine après la séance d'ouverture des offres. Son offre a été considérée comme régulière. Il est même indiqué, dans le procès-verbal d'ouverture des offres, que ces documents s'y trouvent. Une autre société, qui avait répondu par courrier et dont l'offre est arrivée un jour plus tard, n'a pas été prise en considération.

Le plus souvent, en ce qui concerne les marchés passés par procédure négociée sans publicité, les CSC n'exigent pas les documents minimums requis pour procéder à la sélection qualitative ⁽²⁵⁴⁾.

2.1.4 Procédure d'attribution

Le contrôle a mis en évidence des manquements dans la procédure d'attribution des marchés. Ces problèmes sont liés à la rédaction des CSC ou à leur absence ⁽²⁵⁵⁾.

Il advient que les critères de sélection, utilisés comme critères d'attribution dans des CSC pour la mise en concurrence de marchés qui avaient précédemment été conclus pour une durée indéterminée, favorisent le choix de l'adjudicataire précédent et ne permettent donc pas de respecter le principe d'égalité des soumissionnaires. La Cour rappelle que les critères de sélection qualitative servent à déterminer si une offre peut être prise en considération ou non, mais ne peuvent servir à l'évaluer.

⁽²⁵²⁾ Voir le point 2.1.4 ci-après.

⁽²⁵³⁾ Article 5 du CGC (constitution du cautionnement). L'article 3 de l'arrêté royal du 26 septembre 1996 dispose qu'il ne peut être dérogé au CGC que dans la mesure rendue indispensable par les exigences particulières du marché et, en outre, s'agissant de l'article 5 précité, moyennant certaines conditions (figurer en tête du CSC et faire l'objet d'une motivation formelle dans le CSC).

⁽²⁵⁴⁾ Arrêté royal du 8 janvier 1996 – articles 69 et 69bis (causes d'exclusion).

⁽²⁵⁵⁾ Cf. le point 2.1.2.

Les formulaires d'offre inexistant, imprécis ou ne comportant pas de total, ne permettent pas d'établir une comparaison effective des offres.

La Cour a remarqué qu'aucun des six dossiers analysés ne faisait l'objet d'une décision motivée, comme prévu à l'article 61 de l'arrêté royal du 8 janvier 1996.

2.1.5 Exécution des marchés

L'examen des dossiers a révélé des manquements au niveau tant du cautionnement que du respect des délais d'exécution.

L'administration n'exige pas toujours le cautionnement prévu dans le CSC. De manière générale, elle n'en contrôle pas systématiquement le versement. L'administration a signalé sa volonté de rédiger une note pour rappeler l'obligation de cautionnement.

De même, le contrôle du respect des délais d'exécution, qui sont souvent dépassés, manque de rigueur. L'administration ⁽²⁵⁶⁾ signale que, le plus souvent, aucune pénalité n'est exigée pour des retards qui sont considérés comme normaux par les parties, dans un but commun de qualité, sans pour autant que cette acceptation soit officialisée par un document.

2.1.6 Imputation

Des liquidations relatives à des publications ont été incorrectement imputées sur l'AB 12.02 du programme 02, au lieu de l'AB 12.02 des programmes 11 (logement), 21 (patrimoine) et 31 (énergie).

2.2 Marchés imputés sur l'AB 12.03

Outre les liquidations soumises au visa de la Cour en 2009, quatre marchés ont été contrôlés dans leur globalité. Ils concernent un marché de conseil, une étude sur l'aménagement du territoire et des conventions sur la maintenance évolutive d'un logiciel (*Cytise*).

2.2.1 Mode de passation

Ces marchés ont été passés par procédure négociée sans publicité, sur la base de l'article 17, § 2, 1^o, f), de la loi du 24 décembre 1993.

Pour le marché de conseil (qui comprend à la fois la mise au point d'une méthode de travail et la formation à celle-ci des fonctionnaires concernés), l'administration justifie l'absence de recours à la concurrence par le fait que ce marché est la poursuite du travail réalisé dans le cadre d'une convention précédente passée avec le prestataire de services. Tout comme l'inspection des Finances ⁽²⁵⁷⁾, la Cour estime que cette justification n'est pas fondée.

Pour l'étude sur l'aménagement du territoire, l'administration justifie le mode de passation par la nécessité d'assurer une cohérence avec les études précédentes ⁽²⁵⁸⁾. La Cour s'interroge, dès lors, sur la raison pour laquelle le prestataire de services, sur un total de 345 jours, en prévoit 40 pour étudier la méthode appliquée dans le cadre des conventions précédentes ⁽²⁵⁹⁾.

En ce qui concerne les deux conventions *Cytise* examinées, il existe des conventions antérieures signées avec le même prestataire de services et selon les mêmes modalités. Seule la première convention, qui date de 1998 et portait sur un montant de 2.200.000 francs, a été conclue par procédure négociée avec appel à la concurrence. Les conventions suivantes transmises par l'administration – qui ne constituent pas une liste exhaustive – portent sur un montant total de 478.112,50 euros, soit presque dix fois le montant de la convention initiale.

⁽²⁵⁶⁾ Lettre de l'administration non datée, réf. DGO4/DFA/ML/SJ/Marchés publics.

⁽²⁵⁷⁾ Lettre de l'inspection des Finances datée du 1^{er} décembre 2006.

⁽²⁵⁸⁾ Justification reprise à l'annexe 1 de la convention.

⁽²⁵⁹⁾ Justification reprise à l'annexe 2 de la convention.

Quant à la méthode utilisée par l'administration pour le développement du logiciel *Cytise*, la Cour estime qu'une meilleure définition des objectifs du logiciel à réaliser aurait permis à l'administration de passer un marché global sur lequel elle aurait eu une meilleure maîtrise. Celle-ci aurait à son tour donné la possibilité de consulter la concurrence pour de nouveaux développements.

2.2.2 Rédaction des conventions

Pour les marchés visés plus haut, les conventions n'exigent pas les documents minimums requis en vue de procéder à la sélection qualitative ⁽²⁶⁰⁾. Aucun cautionnement n'y est prévu et ce, sans justification.

L'examen des liquidations fait également état de lacunes dans la rédaction des CSC. Dans un dossier, la dérogation au cautionnement est mentionnée dans le CSC, sans figurer en tête de celui-ci et sans être motivée, et, de plus, les modalités de paiement (versement d'un acompte à la notification du marché) ne sont pas conformes à l'article 4, § 2, de l'arrêté royal du 26 septembre 1996 ⁽²⁶¹⁾.

2.2.3 Exécution des marchés

La convention *Cytise* examinée, qui a pour objet le développement de nouvelles fonctionnalités du logiciel, a donné lieu à un avenant d'un montant équivalent à plus ou moins 50% du marché initial. L'administration justifie la signature de cet avenant par la conclusion d'une convention à venir. Or, cette convention était déjà signée.

La Cour constate le manque de rigueur qui affecte le développement du logiciel *Cytise*.

2.3 Marchés imputés sur l'AB 12.04

Outre les liquidations soumises au visa de la Cour en 2009, dix marchés ont été contrôlés dans leur globalité : sept concernent des études d'incidence liées aux révisions de plans de secteur ⁽²⁶²⁾, trois des études sur la thématique du paysage.

2.3.1 Mode de passation

Deux marchés ont été passés par appel d'offres général. Les conditions relatives à la publicité de l'appel ont été respectées. L'un de ces marchés a fait l'objet d'une publicité européenne, mais l'avis publié au Journal officiel de l'Union européenne contient des erreurs ⁽²⁶³⁾.

Pour les autres marchés, l'administration a eu recours à la procédure négociée sans publicité, organisée sur la base d'un CSC.

La Cour rappelle que le recours à la procédure négociée sans publicité ne dispense pas le pouvoir adjudicateur de consulter, si possible, plusieurs firmes ⁽²⁶⁴⁾.

Pour les marchés qui concernent des études d'incidence, l'administration a effectué une consultation préalable de la concurrence. La Cour observe que le nombre de sociétés pouvant être consultées dans le cadre de ces marchés est restreint par l'obligation qui leur

⁽²⁶⁰⁾ Arrêté royal du 8 janvier 1996, articles 69 et 69bis (cause d'exclusion).

⁽²⁶¹⁾ Ce dernier précise que le prix du marché est payé soit en une fois après son exécution complète, soit par acomptes dans les cas où ce mode de paiement est permis par la loi, au fur et à mesure de son avancement, suivant les modalités prévues par le CSC. Des avances ne peuvent être accordées que dans les cas énumérés à l'article 5, § 1^{er}, de l'arrêté.

⁽²⁶²⁾ Les études d'incidence relatives aux révisions de plans de secteur comprennent deux phases : une étude descriptive et une étude des effets humains et environnementaux.

⁽²⁶³⁾ *JOUE* du 29 mars 2008, avis 62-084058 II.1.8 et IV.3.8. L'avis prévoit un marché à lots – ce qui n'est pas le cas – et le fait que le dépôt des offres n'est pas public, ce qui est incohérent pour un appel d'offres général.

⁽²⁶⁴⁾ Article 17, § 2, de la loi du 24 décembre 1993.

est faite de disposer de différents agréments ⁽²⁶⁵⁾. Le recours à la procédure négociée sans publicité a été motivé systématiquement dans les CSC par référence à l'article 17, § 2, 1^o, a), de la loi du 24 décembre 1993.

En ce qui concerne la thématique du paysage, par contre, les marchés ont été passés par procédure négociée sans consultation de la concurrence, par référence à l'article 17, § 2, 1^o, f), de cette loi. Une première convention a été signée avec l'asbl ADESA en 1993, la chargeant de déterminer une méthode de définition des zones d'intérêt paysager et d'établir, sur la base de cette méthode, un inventaire de ces zones en Brabant wallon. Par la suite, dix autres conventions ont été signées avec la même asbl pour la réalisation de l'inventaire sur tout le territoire de la Région wallonne. L'administration justifie l'absence de consultation de la concurrence par le fait que « *l'intérêt de la méthode réside dans son application homogène à l'ensemble du territoire wallon et il est donc souhaitable que l'asbl ADESA soit chargée de la poursuite de l'inventaire* ».

La Cour considère qu'à partir du moment où une méthode est définie, l'administration peut demander à différents prestataires de services de l'utiliser.

D'autre part, la numérisation de cet inventaire a donné lieu à deux nouvelles conventions conclues avec la même asbl. L'administration a justifié l'absence d'appel à la concurrence par le fait que « *l'asbl ADESA a la compétence exclusive en la matière* ».

L'objet de ces conventions étant de numériser des photos et de les copier sur des DVD, la Cour estime que la compétence exclusive ne constitue pas une justification valable. L'inspection des Finances a également rendu un avis dans ce sens ⁽²⁶⁶⁾.

La Cour note que, sur la base des documents fournis par l'administration, le montant total des conventions ADESA dépasse les 300.000 euros. Elle considère que l'administration aurait dû mieux définir les objectifs du projet à réaliser et passer un marché global ⁽²⁶⁷⁾.

L'examen des liquidations soumises au visa de la Cour en 2009 confirme que d'autres marchés ont été conclus par procédure négociée sans publicité et sans consultation préalable de la concurrence, sur la base de l'article 17, § 2, 1^o, f), de la loi précitée.

2.3.2 Rédaction des cahiers spéciaux des charges

Des dérogations au CGC, qui figurent en tête du CSC, concernent l'absence de cautionnement et la non-révision des prix. Cependant, les dérogations au dépôt du cautionnement sont justifiées de façon incorrecte ⁽²⁶⁸⁾.

L'examen des liquidations soumises au visa de la Cour en 2009 confirme que cette justification incorrecte est une pratique courante. Parfois les CSC ou les conventions ne prévoient pas de cautionnement, sans aucune justification. Par ailleurs, dans deux marchés, les modalités de paiement (versement d'un acompte à la notification du marché) ne sont pas conformes à l'article 4, § 2, de l'arrêté royal du 26 septembre 1996.

2.3.3 Sélection qualitative

Pour les marchés passés par appel d'offres général, une sélection qualitative est organisée, mais elle n'est formalisée que par un inventaire sommaire des documents présentés par les soumissionnaires et non par leur examen précis ⁽²⁶⁹⁾.

Les CSC des marchés passés par procédure négociée sans publicité n'exigent pas les documents minimums requis afin de procéder à la sélection qualitative ⁽²⁷⁰⁾.

⁽²⁶⁵⁾ Les exigences requises par ces agréments pourraient être définies en sélection qualitative.

⁽²⁶⁶⁾ Avis du 6 décembre 2007.

⁽²⁶⁷⁾ Cf. la remarque au point 2.2.1. concernant le logiciel *Cytise*.

⁽²⁶⁸⁾ L'absence de cautionnement est justifiée en se référant aux modalités de paiement.

⁽²⁶⁹⁾ Par exemple, les dates des attestations ONSS ne sont pas contrôlées.

⁽²⁷⁰⁾ Arrêté royal du 8 janvier 1996, articles 69 et 69bis (causes d'exclusion).

2.3.4 Procédure d'attribution

Dans des marchés passés par procédure négociée sans publicité, «*la qualification du personnel et des sous-traitants mis à la disposition de l'étude*» ou «*l'expérience du bureau d'étude*» sont reprises dans les critères d'attribution et assorties d'une pondération. Les différentes offres régulières reçoivent une cote pour ces critères. Or, il s'agit de critères de sélection qualitative.

En outre, dans un de ces marchés, les critères d'attribution ont reçu des pondérations qui ne respectent pas le classement par ordre décroissant d'importance défini dans le CSC.

Aucune décision motivée, telle que prévue à l'article 61 de l'arrêté royal du 8 janvier 1996, n'a été rédigée.

2.3.5 Exécution des marchés

Le contrôle, par l'administration, du respect des délais d'exécution – souvent dépassés – manque de rigueur. Dans certains cas, les délais proposés par les soumissionnaires sont plus courts que ceux prévus dans les CSC. En effet, pour les études d'incidence, la réduction du délai d'exécution est toujours un des critères d'attribution définis dans le CSC.

Les délais prévus dans les CSC couvrent la réalisation des rapports des phases 1 et 2. Quand un rapport doit être modifié ou complété à la demande de la Commission régionale de l'aménagement du territoire (CRAT) ou d'une autre instance – comme prévu dans le Cwatup – avant d'être présenté au gouvernement, il est difficile de savoir quand ces instances vont se réunir. Les délais d'exécution prévus par le prestataire de services, ou même par le CSC, pour la première phase peuvent être interprétés de façon différente par l'administration et par le prestataire de services, c'est-à-dire inclure, ou non, le délai nécessaire à la modification du rapport. Par ailleurs, l'administration peut difficilement prévoir le temps qui s'écoulera entre la réception du rapport de la première phase et le lancement de la seconde phase.

Selon l'administration, ces différents problèmes justifient un contrôle moins rigoureux des délais ⁽²⁷¹⁾.

La Cour estime que les délais d'exécution doivent être réalistes, contrôlables et respectés et signale que les prolongations et suspensions éventuelles doivent être dûment accordées et approuvées. Elle suggère de préciser la définition des délais dans le CSC et de l'adapter à la réalisation des études d'incidence.

2.3.6 Conclusion d'avenants

L'examen des liquidations soumises au visa de la Cour en 2009 a mis en évidence que des avenants ont été conclus alors que les marchés initiaux étaient terminés.

La mission reprise dans de tels avenants aurait dû faire l'objet de nouveaux marchés.

2.4 Marchés imputés sur l'AB 12.07

Le contrôle d'un marché dans sa globalité n'a donné lieu à aucune remarque fondamentale au sujet de la passation, mais a révélé des lacunes relatives à l'exécution ⁽²⁷²⁾. Les liquidations imputées en 2009 suscitent par ailleurs des remarques en ce qui concerne la rédaction des CSC, le respect des délais d'exécution et le cautionnement.

Certains CSC comportent des erreurs dans les références légales et des confusions entre critères de sélection qualitative et critères d'attribution.

Dans d'autres cas, les délais d'exécution sont exprimés en dates fixes. Il arrive que la date de notification soit postérieure aux délais d'exécution exprimés dans le CSC. En outre, le contrôle du respect des délais d'exécution n'est pas toujours effectué rigoureusement par l'administration.

⁽²⁷¹⁾ Lettre de l'administration réf. DGO4/DFA/ML/SJ/Marché public et courriel du 8 septembre 2009.

⁽²⁷²⁾ Notamment en ce qui a trait au paiement du marché et au respect des délais d'exécution.

Le cautionnement a parfois été effectué tardivement sans que l'administration n'applique la pénalité prévue à l'article 6 du CGC.

2.5 Marchés imputés sur l'AB 12.10

Les liquidations imputées sur cette AB concernent des prestations juridiques.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 24 décembre 1993 et de ses arrêtés d'application, les services juridiques constituent de véritables marchés publics ⁽²⁷³⁾.

Or, l'administration n'a pas toujours considéré comme tels les services juridiques qu'elle a commandés : les avocats sont désignés par des arrêtés ministériels remontant à plusieurs années ⁽²⁷⁴⁾ et ils sont rémunérés dans le cadre d'un abonnement ⁽²⁷⁵⁾, ou affaire par affaire ⁽²⁷⁶⁾.

Toutefois, les avocats sont parfois désignés après appel à la concurrence. Le contrôle des liquidations soumises au visa de la Cour en 2009 n'a permis d'identifier que quelques paiements à un prestataire de services après consultation de la concurrence. Cependant, les documents qui attestent cette consultation de la concurrence n'ont pu être produits.

La qualification de marché public s'applique tant à une mission de conseil ou d'étude demandée à un avocat qu'à une prestation de défense en justice, même si, dans ce cas, il n'est pas toujours aisé de respecter l'ensemble des modalités de la réglementation relative aux marchés publics. L'accent doit néanmoins être mis sur certaines modalités contenues dans la réglementation, telles que le respect de la concurrence ⁽²⁷⁷⁾, la nécessité de réaliser une certaine forme de sélection qualitative, la possibilité d'utiliser, pour les modes de passation, la procédure négociée avec ou sans publicité préalable et, en particulier, de se référer à l'hypothèse *a*) de l'article 17, § 2, 1^o, de la loi du 24 décembre 1993, le respect du principe du service fait et accepté, la fixation d'un délai, ainsi que la nécessité d'être informé quant au coût du marché ⁽²⁷⁸⁾ et d'établir un mode d'évaluation des prestations.

À cet égard, la Cour rappelle la nécessité de respecter à l'avenir la circulaire du 5 décembre 2008 relative à l'application de la loi précitée ⁽²⁷⁹⁾.

2.6 Marchés imputés sur l'AB 74.06

Le contrôle des liquidations soumises au visa de la Cour en 2009 a décelé l'absence de documents écrits tenant lieu de CSC, dans le cas d'un marché dont le montant hors TVA est compris entre 5.500 et 22.000 euros.

2.7 Marchés imputés sur l'AB 74.08

Le contrôle des liquidations soumises au visa de la Cour en 2009 n'a donné lieu à aucune remarque.

⁽²⁷³⁾ Circulaire des services du Premier ministre du 2 décembre 1997 – Marchés publics. Liste des services visés à l'annexe 2 de la loi du 24 décembre 1993.

⁽²⁷⁴⁾ Arrêtés des 25 mai 1993, 15 septembre 1994, 25 mai 1995, 20 novembre 1995 et 17 décembre 1997.

⁽²⁷⁵⁾ Arrêté du 25 mai 1993.

⁽²⁷⁶⁾ Autre arrêté du 25 mai 1993.

⁽²⁷⁷⁾ Compte tenu, toutefois, des dispositions de l'article 68, alinéas 4 à 6, de l'arrêté royal du 8 janvier 1996.

⁽²⁷⁸⁾ Par exemple, le taux horaire appliqué.

⁽²⁷⁹⁾ *Moniteur belge* du 16 décembre 2008, 2^e éd., p. 66697 à 66700.

3. Subventions

3.1 Subventions imputées sur l'AB 33.03

3.1.1 Maisons de l'urbanisme

Le contrôle des liquidations imputées en 2009 sur cette AB concerne principalement les subventions aux maisons de l'urbanisme.

Dans son rapport précédent, la Cour avait formulé des remarques concernant la rémunération du personnel employé par les maisons de l'urbanisme et les obligations du comité d'accompagnement.

L'analyse des dossiers n'a pas permis de constater que des améliorations avaient toujours été apportées à la suite de ces remarques.

La Cour rappelle, d'une part, que les maisons de l'urbanisme doivent fournir, comme pièces justificatives, un relevé précis détaillant le nombre de personnes affectées aux activités, leurs qualifications, le temps travaillé, ainsi que le barème appliqué, et, d'autre part, que le comité d'accompagnement doit déposer un rapport annuel au gouvernement wallon au plus tard le 30 juin de chaque année.

3.1.2 Autres subventions

Les activités subsidiées sont parfois antérieures aux arrêtés d'octroi. Or, le texte de l'arrêté doit respecter l'article 55 des LCCE, selon lequel toute subvention doit être utilisée aux fins pour lesquelles elle est accordée. Une décision d'octroi de subvention doit préciser la nature, l'étendue et les modalités des justifications à fournir par l'allocataire. Il convient d'éviter qu'une activité ou un projet soit réalisé avant la signature de l'arrêté, puisque c'est ce dernier qui détermine la nature et l'objet de la dépense subsidiée ⁽²⁸⁰⁾.

Dans deux dossiers, les factures produites sont relatives à des dépenses non couvertes par l'arrêté de subventionnement.

Une subvention allouée par un arrêté du 24 juin 2009 ne respecte pas la circulaire relative au fonctionnement du gouvernement wallon prise en séance du 27 mars 2009 en ce qui concerne le parrainage. Celle-ci prévoit de simplement faire mention du soutien de la Région wallonne. Or, l'arrêté stipule que le bénéficiaire de la subvention devra faire figurer des éléments non prévus par la circulaire sur tous les supports médiatiques des activités faisant l'objet du subside. Dans ce même arrêté, la liquidation du solde n'est pas liée à la production de l'ensemble des pièces justificatives ⁽²⁸¹⁾.

3.2 Subventions imputées sur l'AB 43.01

S'agissant des dossiers relatifs aux frais de fonctionnement des Commissions consultatives d'aménagement du territoire, dont les subventions ont été imputées en 2009, il est difficile de contrôler si les déclarations de créance sont rentrées dans les délais prévus par le Cwatup ⁽²⁸²⁾. En effet, il arrive que ces déclarations ne soient pas datées ou portent des dates peu cohérentes.

En ce qui concerne les dossiers relatifs aux subventions pour l'élaboration et l'actualisation de schémas de structure communaux, les CSC présentent des lacunes ⁽²⁸³⁾, que l'administration ne relève pas.

⁽²⁸⁰⁾ 18^e cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I^{er}, Doc. parl., Rég. w., 482 (2006-2007) – N^o 1, p. 49;

21^e cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I^{er}, Doc. parl., Rég. w., 127 (2009-2010) – N^o 1 pp. 102 et 103.

⁽²⁸¹⁾ 21^e cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I^{er}, Doc. parl., Rég. w., 127 (2009-2010) – N^o 1, pp. 104 à 106.

⁽²⁸²⁾ Les dispositions de l'article 255/2 du Cwatup stipulent que la demande de subvention doit être introduite dans les trois premiers mois qui suivent l'année pour laquelle la subvention est sollicitée.

⁽²⁸³⁾ Avances, cautionnement, confusion entre critères de sélection qualitative et d'attribution.

3.3 Subventions imputées sur l'AB 43.02

Un subside d'un montant de 50.000 euros a été octroyé afin de financer une activité déterminée, à savoir la mise sur pied d'une animation « Habiter autrement » à l'occasion du « Festival des cabanes » au domaine provincial de Chevetogne. L'arrêté d'octroi précisait que le solde de 10.000 euros serait versé sur la base d'un décompte des recettes et des dépenses.

Or, seul un compte de dépenses, d'un montant de 49.083,41 euros, a été transmis et la subvention a été liquidée pour ce montant. Puisque la manifestation était payante ⁽²⁸⁴⁾, un examen des dépenses et des recettes de l'asbl chargée de cette animation aurait pu conduire, le cas échéant, à une réduction du montant de la subvention ⁽²⁸⁵⁾.

Afin de s'assurer du bien-fondé d'une subvention et de son utilisation correcte, il importe de prendre en considération l'ensemble de la situation financière du bénéficiaire ⁽²⁸⁶⁾.

Par ailleurs, à propos des subventions allouées pour le maintien des conseillers en aménagement, territoire et urbanisme, conformément à l'article 257/6, 3°, du Cwatup, les demandes de liquidation doivent être adressées au plus tard le 31 mars qui suit l'année civile de l'octroi de la subvention. Cette disposition n'a pas toujours été respectée.

Le contrôle a également mis en évidence la signature tardive de plusieurs arrêtés ⁽²⁸⁷⁾.

3.4 Subventions imputées sur l'AB 43.04

Concernant les lacunes constatées dans les CSC ⁽²⁸⁸⁾, la même remarque que celle formulée au point 3.2 in fine s'impose.

En outre, dans deux dossiers, l'attribution des marchés (essentiellement sur la base du prix) a été effectuée en ne respectant pas l'ordre décroissant d'importance des critères d'attribution prévus dans les CSC.

3.5 Subventions imputées sur l'AB 63.04

Il s'agit d'un plan d'action pluriannuel relatif à l'habitat permanent (HP) dans les équipements touristiques de la Région wallonne. Ce plan vise à assurer la réinsertion socioéconomique des personnes habitant dans un équipement à vocation touristique. Il est basé sur une implication des communes concernées et sur une adhésion volontaire des résidents permanents, ce qui nécessite l'organisation d'une concertation locale entre les parties.

Actuellement une trentaine de communes adhèrent à ce plan. Celui-ci fait partie d'un ensemble de mesures régionales destinées à soutenir les communes et les personnes dans leur démarche de réinsertion. Les communes doivent recevoir l'accord de la direction interdépartementale de la cohésion sociale (DICS) pour l'octroi de la subvention. Ensuite le dossier est géré par la DGO4, après l'obtention d'attestations délivrées par le Commissariat général au tourisme. Le plan HP concerne donc plusieurs services de différentes directions générales du Service public de Wallonie et il est coordonné par la DICS.

Les liquidations imputées sur l'AB 63.04 concernent les primes à la démolition des caravanes et abris situés dans un camping ou un centre à vocation touristique, ainsi que des primes pour l'acquisition de parcelles de façon à les réhabiliter et à les affecter à une autre destination au niveau du plan de secteur.

⁽²⁸⁴⁾ Dix euros, par personne et par jour, et prix réduit pour les groupes de 20 personnes minimum, sauf pour les abonnés et les enfants de moins de six ans.

⁽²⁸⁵⁾ Nombre de visiteurs estimé à 30.000 personnes.

⁽²⁸⁶⁾ 21^e cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I^{er}, Doc. parl. Rég. w., 127 (2009-2010) – N° 1, p. 103.

⁽²⁸⁷⁾ Voir le point 5.1.

⁽²⁸⁸⁾ Cautionnement, avances, confusion entre critères de sélection qualitative et critères d'attribution.

Si les communes introduisent toujours des demandes de primes à la démolition, plus aucune prime à l'acquisition n'a fait l'objet d'une demande depuis 2006. En 2009, treize communes ont introduit 79 demandes de subvention ⁽²⁸⁹⁾. Au 31 mars 2010, seules trois d'entre elles ont été ordonnancées ⁽²⁹⁰⁾.

La Cour remarque que les crédits alloués aux communes pour des primes à la démolition s'élèvent, au cours des trois dernières années, à près d'un million d'euros et que seul un tiers de ce montant a été liquidé. Pour l'année 2009, moins d'un quart du budget prévu a été liquidé.

3.5.1 Primes à la démolition

Quelques dossiers ne contiennent pas la preuve du traitement et de la revalorisation des déchets après démolition.

Dans certains cas, les factures transmises sont globales et il est dès lors impossible de faire le lien entre les factures et les démolitions subsidiées.

Souvent, quelle que soit la démolition, le coût par abri est identique alors que le subsidie, plafonné à 2.000 euros par abri et qui comprend la démolition, le transport et le recyclage de celui-ci, doit être calculé sur la base du coût réel.

Les dispositions de l'article 8 des arrêtés d'octroi, selon lesquelles le dossier complet de demande de liquidation de la prime doit être introduit auprès de l'administration dans un certain délai, ne sont pas toujours respectées.

3.5.2 Base normative

La base normative en matière de primes à l'acquisition et à la démolition est constituée d'arrêtés ministériels de type réglementaire, limités dans le temps.

La remarque formulée à cet égard par la Cour dans son rapport précédent reste d'actualité.

4. Divers

4.1 Confusion entre la notion de marché public de services et celle de subvention

La finalité différente de ces deux instruments juridiques nécessite une imputation budgétaire appropriée. Les marchés publics de services sont soumis à la loi du 24 décembre 1993 et à ses arrêtés d'application, tandis que les subventions ne peuvent être octroyées que dans les conditions et selon les modalités prévues aux articles 12, alinéa 3, et 55 à 58 des LCCE. L'octroi de certains subsides par la Région wallonne durant la période de référence illustre cette confusion entre les deux procédures, notamment en matière de propriété des résultats des études.

Ainsi, en ce qui concerne les résultats d'une étude, la Région ne peut en exiger la propriété que lorsqu'elle conclut un marché de services. En effet, dans ce cas, la Région finance une prestation dont elle a besoin. Les résultats qui en découlent lui appartiennent de plein droit. Par contre, l'octroi d'une subvention a pour but d'encourager une activité que le bénéficiaire assure en son nom propre et pour son compte. Ce dernier garde donc la propriété des résultats de l'étude.

Or, certaines interventions sont qualifiées de subventions alors qu'elles présentent des caractéristiques propres aux marchés de services. Des subsides sont ainsi alloués à des asbl pour la réalisation d'études qui doivent être cédées à la Région wallonne et pour la réalisation desquelles une mise en concurrence peut être organisée.

⁽²⁸⁹⁾ Pour un montant total de 156.800 euros.

⁽²⁹⁰⁾ Pour un montant total de 6.000 euros.

En tout état de cause, de telles ambiguïtés doivent être levées par des éléments objectifs, précis et vérifiables, permettant de déterminer la nature exacte de l'intervention, afin de respecter les caractéristiques des catégories juridiques de subvention et de marché public, et d'appliquer la législation y afférente.

4.2 Destination des dépenses

La destination de certaines dépenses n'est pas toujours précisée. Il en est de même des motifs pour lesquels des repas sont organisés ; le nom et la qualité des participants ne sont pas toujours connus ⁽²⁹¹⁾.

La mention expresse, sur la déclaration de créance, de la destination et du caractère officiel de ces dépenses garantirait une meilleure responsabilisation des ordonnateurs sur ce plan et éviterait les questions inutiles.

4.3 Dispositions communes concernant les subventions allouées pour l'élaboration des schémas de structure communaux, des règlements communaux d'urbanisme, des plans communaux d'aménagement et des études d'incidences y relatives

Si les échéances prescrites n'étaient pas respectées, l'article 255/27 du Cwatup prévoyait une sanction, à savoir le remboursement intégral des subventions déjà perçues.

Dans son contrôle précédent, la Cour a fait observer que cette disposition n'était pas respectée.

Le 15 mai 2008, un arrêté du gouvernement wallon a abrogé les articles 255/7 à 255/27 et, par conséquent, l'obligation pour les communes défaillantes de rembourser les montants déjà perçus.

5. Dépenses payées par avances de fonds

Le contrôle des comptes d'avances de fonds remis par le comptable extraordinaire ⁽²⁹²⁾ pendant la période de référence corrobore certaines remarques formulées dans le 20^e cahier d'observations de la Cour adressé au Parlement wallon ⁽²⁹³⁾.

5.1 Marchés publics

Pour les dépenses récurrentes (lavage de voitures, avocats, experts, agences de voyages, traduction, librairies), il n'y a pas toujours de mise en concurrence, bien que le directeur général en invoque régulièrement l'obligation ⁽²⁹⁴⁾.

La Cour rappelle que les comptes d'avances de fonds peuvent financer les marchés publics faisant l'objet d'une procédure négociée sans publicité (article 17, § 2, de la loi du 24 décembre 1993) et dont le mode de constatation se réfère à l'article 122, 1^o, de l'arrêté royal du 8 janvier 1996. Pour de tels marchés, la consultation de la concurrence demeure la règle générale.

Dans le cas de prestations à caractère répétitif dont le montant cumulé dépasse le plafond de 5.500 euros hors TVA, un engagement préalable doit être pris sur la base d'un marché passé avec le prestataire.

⁽²⁹¹⁾ AB 12.11.

⁽²⁹²⁾ Comptes rendus les 30 avril, 17 août, 25 novembre et 24 décembre 2009.

⁽²⁹³⁾ 20^e cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I^{er}, Doc. parl., Rég. w., 877 (2008-2009) – N °1, p. 54.

⁽²⁹⁴⁾ Lettres des 2 février et 25 mars 2009.

5.2 Missions à l'étranger ⁽²⁹⁵⁾

5.2.1 Ordre de mission

L'ordre de mission doit être transmis à l'autorité habilitée à octroyer l'autorisation avant que la mission ait débuté et, au plus tard, le dixième jour ouvrable précédant le départ en mission.

Cette disposition n'est pas toujours respectée, principalement en ce qui concerne le délai requis pour transmettre l'ordre de mission.

5.2.2 Reddition des comptes

Selon la réglementation, l'intéressé doit faire parvenir un décompte de ses frais de mission dans un délai de 60 jours ouvrables. Nonobstant le rappel de cette obligation par le directeur général, cette disposition n'est pas toujours respectée par l'administration.

5.2.3 Rapport de mission

Le chargé de mission doit faire parvenir un rapport dans les 30 jours suivant la fin de la mission.

La Cour relève que tous les rapports ne sont pas joints aux pièces justificatives qui lui sont transmises. Elle recommande à l'ordonnateur de certifier qu'un rapport satisfaisant a été remis et qu'il est disponible au sein de l'administration à fin de contrôle.

5.2.4 Justification des frais de mission

Les frais d'hébergement et de parcours doivent être justifiés par la production de pièces originales numérotées et annexées au décompte (par exemple : une déclaration de créance précisant les lieux de départ et d'arrivée, ainsi que le kilométrage effectué lors de l'utilisation de la voiture personnelle).

Parfois, la facture de l'hôtel n'est pas jointe.

5.2.5 Dépassement des montants dans l'ordre de mission

Les dépassements des montants prévus dans l'ordre de mission ne font pas toujours l'objet d'une motivation spécifique et détaillée.

5.2.6 Indemnités de séjour

L'indemnité de séjour est fixée forfaitairement selon la destination géographique de la mission et est destinée à couvrir les frais que le participant de la mission doit supporter.

Le trajet aller-retour de l'aéroport ou de la gare de départ au lieu de mission fait l'objet d'un remboursement spécifique, ainsi que les frais de gardiennage de voiture à l'aéroport ou à la gare, sur production de justificatifs. Il en est de même pour les frais de gardiennage à l'hôtel du véhicule utilisé par le bénéficiaire de la mission.

Les autres frais, tels que taxi, bus, métro, frigo, bar, sont couverts par l'indemnité journalière et ne peuvent faire l'objet d'une prise en compte sur production de pièces justificatives, ainsi que le précisent d'ailleurs les ordres de mission. Toutefois, de tels frais ont parfois été facturés.

6. Conclusions et recommandations

Le contrôle du programme 02 – *Aménagement du territoire et urbanisme* de la division organique 16 – *Aménagement du territoire, logement, patrimoine et énergie* du budget de Région wallonne pour l'année 2009 amène la Cour à réitérer les remarques formulées lors de son contrôle précédent.

⁽²⁹⁵⁾ Arrêté du gouvernement wallon du 7 décembre 2000 portant organisation des missions à l'étranger, tel que modifié par l'arrêté du 1^{er} septembre 2003.

Quels que soient les types de marché, des manquements sont relevés tant dans leur passation que dans leur exécution. L'administration doit être plus attentive à la mise en concurrence des soumissionnaires et au respect du principe de l'égalité de traitement. Il convient de rédiger avec plus de rigueur les documents du marché, en ce qui concerne les CSC et les motivations des décisions. L'administration doit définir clairement l'objet des marchés, de façon à s'en assurer une meilleure maîtrise, et suivre leur exécution de façon plus stricte.

En ce qui concerne les subventions, il appartient à la Région wallonne, au titre de pouvoir subsidiant, de contrôler leur emploi.

Le plan Habitat permanent n'a pas l'impact espéré, en raison, notamment, de l'éparpillement des compétences pour l'octroi de la subvention. Par ailleurs, les interactions entre les différents partenaires compliquent sa mise en œuvre. Ce plan n'est d'ailleurs qu'une pièce du dispositif de l'habitat social en Région wallonne. La Cour recommande de mieux l'accorder avec les autres mesures prises pour favoriser le logement social, de façon à simplifier son utilisation par les communes.

Enfin, une justification plus détaillée des dépenses payées par avances de fonds s'impose.

La DGO4 a répondu qu'un courrier interne va rappeler et préciser les obligations légales en matière de marchés publics (cautionnement, délais, clauses du CGC, dépassement de délais et amendes de retard). Elle a également pris note du fait que les prestations juridiques doivent faire l'objet de marchés publics.

Pour les frais de missions, la DGO4 prépare une note générale précisant les règles à suivre.

Sans remettre en cause la remarque de la Cour rappelant qu'il appartient au pouvoir subsidiant de contrôler l'emploi des subventions qu'il alloue, la DGO4 estime que, en dehors du respect des dispositions du Cwatup qui lui incombe, le contrôle des subventions accordées aux communes devrait être assuré par la DGO5, responsable des pouvoirs locaux.

À l'issue de la phase contradictoire, tant la CDT que la DGO4 adhèrent aux différentes observations émises par la Cour et s'engagent à mettre en œuvre des mesures pour pallier les manquements ainsi relevés.

Dans sa réponse, le ministre prend bonne note des recommandations de la Cour et annonce qu'il veillera à ce que l'administration effectue les différents suivis auxquels elle s'est engagée.

2.6 La situation administrative et pécuniaire des membres du personnel non enseignant des provinces wallonnes ⁽²⁹⁶⁾

La Cour des comptes a contrôlé la légalité et la régularité de la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel non enseignant des provinces wallonnes. Elle a formulé des constats et des recommandations relatifs aux dispositions applicables, à la tenue des dossiers, à la fixation des traitements, à la mise à disposition de personnel et aux congés de maladie.

1. Introduction

1.1 *Objet du contrôle*

La Cour des comptes a contrôlé la légalité et la régularité de la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel non enseignant des provinces wallonnes.

⁽²⁹⁶⁾ Dr 3.275.857.

Ce contrôle avait pour premier objectif de rassembler et d'analyser les textes réglementaires applicables à la gestion du personnel et de vérifier leur conformité aux normes supérieures (principalement le code wallon de la démocratie locale et la circulaire du 27 mai 1994 relative à la révision générale des barèmes – RGB).

Dans un second temps, il devait permettre de dresser un état des lieux des effectifs employés soit sous statut, soit sous contrat, et de cerner avec précision le périmètre de la fonction publique provinciale, ainsi que de décrire le contexte organisationnel et juridique dans lequel ces effectifs sont gérés.

Compte tenu de la durée du contrôle et du nombre de membres du personnel non enseignant, seuls les éléments déterminants du calcul de la rémunération de base des agents ont été vérifiés de façon systématique, à savoir la valorisation des services antérieurs au titre de l'ancienneté pécuniaire, la présence au dossier du diplôme ou titre éventuellement requis par le statut, la régularité de la carrière et, en fonction du déroulement de celle-ci, le choix de l'échelle de traitement.

Les procédures de sélection et de recrutement, ainsi que la régularité des allocations et indemnités diverses, n'ont pas fait l'objet d'une analyse.

1.2 Méthode

1.2.1 Généralités

Le contrôle s'est concrétisé, en premier lieu, par l'étude de la réglementation applicable (révision générale des barèmes, statuts divers, échelles de traitement, etc.). Cette analyse a permis, d'une part, d'apprécier la conformité de ces normes aux textes hiérarchiquement supérieurs et, d'autre part, d'identifier les éventuelles lacunes, imprécisions ou équivoques susceptibles de générer des erreurs dans le calcul des traitements, ou de favoriser les situations contentieuses entre la province et les membres de son personnel.

Le présent rapport repose également sur la vérification de la fiche de paie, de la fiche de traitement ⁽²⁹⁷⁾ et du dossier individuel d'un certain nombre de membres du personnel en service au 1^{er} janvier 2007 ⁽²⁹⁸⁾.

Les dossiers individuels examinés ont été retenus selon deux méthodes complémentaires.

- L'analyse croisée des fichiers informatiques, transmis par chaque province et rassemblant les éléments déterminants de la situation administrative et pécuniaire de chaque agent, a permis d'identifier certains dossiers présentant, a priori, un risque particulier d'erreur.
- D'autres dossiers ont été sélectionnés dans le cadre d'un sondage aléatoire par attributs. Les attributs de ce sondage (considérés comme des « caractéristiques qualitatives des unités de l'échantillon ») retenus dans le cadre de l'audit tiennent, pour chaque agent, dans le respect des conditions fixées par le statut ou par les normes supérieures pour l'exercice de la fonction et l'occupation de l'emploi, en particulier la possession d'un diplôme déterminé, dans la conformité au statut de l'échelle de traitement qui lui a été attribuée ⁽²⁹⁹⁾ et dans l'exactitude de l'ancienneté pécuniaire admise dans son chef.

Globalement, les dossiers de 859 agents provinciaux ont ainsi été examinés.

Pour chaque province, les résultats provisoires du contrôle ont été communiqués au greffier provincial. L'avant-projet de rapport a, le cas échéant, été amendé en fonction de ses commentaires. La Cour a ensuite communiqué le projet de rapport au président du collège provincial afin de lui permettre de faire valoir, à son tour, ses observations. Enfin, le rapport définitif a été transmis au président du conseil provincial.

⁽²⁹⁷⁾ Fiche retraçant la carrière de l'agent et ses services antérieurs.

⁽²⁹⁸⁾ Cette date a été choisie afin de cibler uniformément le personnel non enseignant pour l'ensemble des provinces wallonnes.

⁽²⁹⁹⁾ Une échelle non conforme au statut peut être attribuée, notamment, en cas d'irrégularité dans le cours de la carrière de l'agent (recrutement, promotion, transfert, etc.).

Les rapports définitifs ont été transmis respectivement le 5 août 2008 au conseil provincial de Namur, le 16 décembre 2008 au conseil provincial du Brabant wallon, le 30 juin 2009 au conseil provincial de Luxembourg, le 1^{er} décembre 2009 au conseil provincial du Hainaut et le 13 avril 2010 au conseil provincial de Liège.

Une copie de ces rapports a également été transmise, par courrier du 1^{er} juin 2010, au ministre des Pouvoirs locaux du gouvernement wallon.

1.2.2 Réserves particulières

L'examen des dossiers de la province de Hainaut n'a pas pu être mené dans les mêmes conditions que dans les autres provinces et sur la base d'une méthode statistique fiable, en raison de l'absence de statut coordonné et de la déconcentration de la gestion du personnel.

Aucune conclusion ne peut donc être tirée du contrôle pour l'ensemble du personnel.

1.3 Protection de la vie privée

Dans la mesure où ce type d'audit implique l'accès à des données à caractère personnel au sens de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée, il a fait l'objet d'un traitement garantissant la confidentialité des données collectées. L'identité des agents faisant l'objet de remarques dans le cadre des différents rapports a été communiquée par document séparé à l'administration pour discussion.

2. Contexte réglementaire et normes de référence

2.1 Les normes supérieures

Les normes régissant la matière sont les suivantes :

- le code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation et notamment les articles L2212-32, L2212-61, L3121-1 et L3131 ;
- la circulaire du 27 mai 1994 relative aux principes généraux de la fonction publique locale et provinciale ; cette circulaire définit notamment la notion d'ancienneté de trois manières différentes selon qu'il s'agit de déterminer un traitement individuel, d'autoriser le passage d'une échelle de traitement à une autre en vertu du système d'évolution barémique dans un même grade, ou pour la prise en compte des actes de candidature à des emplois de promotion.

2.2 Statuts administratif et pécuniaire – appréciation générale

Présentés formellement comme coordonnés, les statuts provinciaux n'intègrent toutefois pas un certain nombre de dispositions dérogatoires ou transitoires sans lesquelles il est impossible de vérifier la régularité de la situation administrative et pécuniaire de certains agents.

À titre d'exemple, l'article 3 de l'arrêté du 29 novembre 2002 du conseil provincial de Namur portant des dispositions dérogatoires au profit des titulaires des grades d'attaché spécifique et de commissaire voyer n'a pas été intégré au statut.

Dans le même ordre d'idée, une résolution du 30 avril 2003 du conseil provincial de Liège, créant le grade de directeur de la Fédération du tourisme, a été intégrée au statut pécuniaire, mais non au statut administratif.

De même, les échelles de traitements annexées au règlement du 4 septembre 1997 fixant les conditions particulières de recrutement, de promotion et d'évolution de carrière du personnel non enseignant de la province du Brabant wallon n'ont pas été actualisées ⁽³⁰⁰⁾.

⁽³⁰⁰⁾ L'article 18 du statut pécuniaire comporte en effet un alinéa 3, inséré par résolution du 27 mai 2004 du conseil provincial, précisant que « les barèmes des agents bénéficiant d'une échelle annuelle brute inférieure ou égale à 23.802,82 euros à l'indice 138,01 sont augmentés de 1% à partir du mois d'octobre 2004 ; les agents bénéficiant d'une échelle supérieure à ce montant voient leurs barèmes revalorisés dans les mêmes conditions à partir du mois d'octobre 2005 ».

Sur le plan de la légistique formelle, le statut gagnerait en lisibilité si les diverses dispositions complémentaires, dérogatoires ou transitoires étaient coordonnées dans un statut unique régulièrement tenu à jour. Le contrôle, tant externe (l'exercice de la tutelle, par exemple) qu'interne, de la régularité de la situation des agents s'en trouverait ainsi facilité.

Au surplus, la dispersion des textes réglementaires applicables aboutit à ce que les modifications apportées en cours de carrière à la situation de nombreux agents ne peuvent être régulièrement gérées sans le concours de certains agents du service du personnel détenant, grâce à leur expérience et à leur compétence, la « mémoire du service ». Le départ inopiné de l'un de ces agents pourrait ainsi avoir des conséquences fâcheuses en termes de gestion des ressources humaines.

La Cour recommande de coordonner en un instrument unique l'ensemble des textes influençant la carrière administrative et pécuniaire des agents de la province. Un instrument complet, cohérent, organisé, mis à jour et coordonné systématiquement, favorise une gestion efficace du personnel et minimise le risque d'erreurs lors de la liquidation de la paie.

À cet égard, le recours à l'outil informatique s'impose comme une évidence.

La Cour des comptes relève, en particulier, que le service du personnel de la province du Hainaut n'a pas été en mesure de fournir une version informatisée de l'ensemble des statuts. Cette circonstance a rendu malaisée la manipulation des textes réglementaires et, partant, le contrôle externe mené par la Cour.

L'absence de statut informatisé engendre également des difficultés et accroît le risque d'erreur, tant dans la coordination des textes réglementaires que dans la confection des actes individuels.

L'existence d'une certaine décentralisation de la gestion du personnel, propre à la province de Hainaut, augmente encore ce risque d'erreur et implique l'obligation pour les services centraux de tenir à la disposition des services décentralisés une version régulièrement mise à jour des textes applicables en matière de personnel.

Dans sa réponse, le greffier provincial a confirmé que seule « *la version initiale des statuts inspirés de la R.G.B. est diffusée sur l'Intranet provincial. Des tentatives de scanning en vue de la mise à jour sont restées infructueuses suite à des difficultés techniques.* »

Il a encore souligné que « *toutes les directions d'institution reçoivent un exemplaire de chaque résolution nouvelle afin d'être en permanence au fait de l'actualité administrative et de la réglementation. Toutes les nouvelles dispositions statutaires votées par le conseil provincial sont diffusées par Intranet.* »

En l'état actuel des choses, chaque responsable de service doit donc se livrer à un travail complexe de coordination des statuts, alors que les moyens informatiques actuels permettraient de mener cette opération au sein du seul service central du personnel et de mettre à disposition des services décentralisés une version uniforme et actualisée des textes applicables. Il en résulte un gaspillage en termes de ressources humaines et un risque d'erreur accru lors de la coordination et de l'application des dispositions statutaires.

Enfin, la Cour a constaté que certaines dispositions particulières soulèvent en pratique quelques difficultés d'application et/ou d'interprétation. Ces difficultés seront analysées plus loin.

3. Budget et effectifs

3.1 Budget

Aux budgets 2010, les charges en personnel (rémunérations, charges sociales, pensions, etc.) représentaient en moyenne 45,39 % des dépenses provinciales, soit un budget cumulé de 566.485.979 euros.

Budgets provinciaux 2010 (en milliers d'euros)					
	Namur	Brabant wallon	Luxembourg	Hainaut	Liège
Budget ordinaire des dépenses	131.569.069	126.880.423	88.004.474	517.583.024	384.121.766
Charges de personnel	62.501.034	47.328.810	45.232.301	240.276.086	171.147.748
Taux charges personnel/ budget des dépenses	47,50 %	37,30 %	51,40 %	46,42 %	44,56 %

3.2 Effectifs

3.2.1 Constats

Au 1^{er} janvier 2007, les provinces wallonnes occupaient 9.945,61 membres du personnel non enseignant équivalents temps plein (ETP). À côté des 6.927.81 agents définitifs, évoluent 3.017,8 agents sous statut précaire ⁽³⁰¹⁾, soit, en moyenne, 30,34 % du personnel.

	Namur	Brabant wallon	Luxembourg	Hainaut	Liège
Effectifs (ETP)	1.056,42	811,62	1.026,45	4.144,05	2.907,07
Agents définitifs (ETP)	843,94	406,93	705,83	2.794,89	2.176,22
Soit	79,89 %	50,14 %	68,76 %	67,44 %	74,86 %

3.2.2 Appréciation générale

L'importance du poids des agents sous statut précaire au sein de la fonction publique provinciale ⁽³⁰²⁾ va à l'encontre du principe de l'emploi statutaire consacré tant par le § 5 de l'article L2212-32 du code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, que par la circulaire du 27 mai 1994 relative à la révision générale des barèmes, ainsi que par la jurisprudence du Conseil d'État.

Alors que la circulaire du ministre de la Fonction publique du 19 juillet 2001 réaffirme le principe du recrutement statutaire ⁽³⁰³⁾, il ressort de l'examen des dossiers que la plupart des agents contractuels engagés par les provinces accomplissent des tâches permanentes qui devraient être assumées par des agents statutaires.

La Cour des comptes rappelle en conséquence le principe fondamental de l'emploi statutaire ainsi que le caractère exceptionnel de l'engagement contractuel.

4. Constats et recommandations

4.1 Difficultés ponctuelles liées aux dispositions applicables

4.1.1 Problématique des agents temporaires

En province de Liège, l'examen des situations individuelles révèle une certaine confusion opérée par les services entre la qualité d'agent temporaire et celle d'agent contractuel. Des dossiers comportent ainsi à la fois un ou plusieurs actes unilatéraux de désignation et un ou plusieurs contrats de travail couvrant les mêmes périodes.

⁽³⁰¹⁾ Agents temporaires, contractuels, agents contractuels subventionnés, PTP, étudiants, etc.

⁽³⁰²⁾ À titre particulier, en province du Brabant wallon, le pourcentage élevé d'agents contractuels s'explique par l'existence d'un « cadre des agents contractuels ». Ce cadre a été créé pour des raisons historiques : « À la création de la province, en 1995, quasiment aucun agent transféré n'était définitif (...). Les nouvelles autorités, pour permettre la continuité des services (...) ont dû recourir à un nombre d'engagements importants. »

⁽³⁰³⁾ Cette circulaire reconnaît la légalité du recours au contrat de travail en ce qui concerne les communes et les provinces, mais préconise de limiter ce type d'engagement à un certain nombre de situations citées de manière limitative.

Il est toutefois important, en particulier pour déterminer la juridiction compétente en cas de contentieux, de qualifier de l'une ou l'autre manière la relation de travail. La Cour recommande en conséquence, afin d'éviter toute confusion à l'avenir, d'abandonner l'emploi du terme « temporaire » dans le cadre de la gestion du personnel.

De même, en province du Brabant wallon, les articles 2 et 4 à 6 du règlement du 4 septembre 1997 fixant le cadre et le régime de travail des agents provinciaux contractuels et des agents provinciaux contractuels pouvant bénéficier d'une aide à la promotion de l'emploi conformément au décret du 25 avril 2002 organisent la situation des agents contractuels en procédant par référence à la fois « *aux dispositions légales et réglementaires relatives aux contrats de travail* » et aux statuts administratif et pécuniaire des agents provinciaux.

Concernant les agents temporaires, l'article 3 du même règlement stipule que « *les agents temporaires au 28 novembre 1997 sont soumis au même régime que les agents engagés sous le régime du contrat de travail à durée indéterminée* ».

La Cour observe qu'une telle assimilation ne peut entraîner, seule, d'effets juridiques contraignants sur la situation des intéressés. En effet, à défaut de conclure avec chacun des agents temporaires un contrat de travail en bonne et due forme ⁽³⁰⁴⁾, la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail ne pourrait être considérée comme applicable aux intéressés.

C'est donc à tort que des courriers émanant de l'administration provinciale et signifiant des décisions administratives à des agents temporaires se réfèrent, en termes de recours, à l'article 15 de la loi du 3 juillet 1978 ⁽³⁰⁵⁾.

4.1.2 Mécanisme de primominations

Le conseil provincial de Namur, par une résolution du 28 mai 2004 créant trois nouveaux services, a autorisé, en dérogation aux règles statutaires, le recrutement direct des personnes appelées à diriger ces services, dans le souci de « *garantir un éventail de choix suffisamment large* ». Cette résolution limite le nombre de candidats potentiels en exigeant une expérience professionnelle dont la durée est fixée à deux, trois ou cinq ans, selon l'emploi à pourvoir et ce, quoiqu'il s'agisse de postes correspondant à un même niveau de responsabilité ⁽³⁰⁶⁾.

En province du Brabant wallon, les articles 17 à 20 du règlement du 4 septembre 1997 ⁽³⁰⁷⁾ établissent des conditions dérogatoires similaires en vue de pourvoir à la première désignation de certains emplois de directeur d'administration. L'administration justifie ces dispositions dérogatoires par la création de la nouvelle province « *compte tenu de l'absence d'agents statutaires susceptibles d'être promus dans les postes de direction et la nécessité d'établir rapidement une ligne hiérarchique* ».

La Cour des comptes rappelle que la notion de statut, en tant qu'elle crée une relation de travail gouvernée par des règles générales, objectives et impersonnelles, a pour vocation d'assurer aux agents à la fois l'égalité de traitement sur le plan des perspectives de carrière et une certaine indépendance dans l'exercice de leurs fonctions. Le recours à la technique des primominations ne peut intervenir, en cas de création d'un nouveau service, que lorsqu'il est impossible de désigner des candidats répondant à toutes les conditions prescrites par le statut. Les procédés dérogatoires aux règles statutaires applicables sont de nature à priver le personnel en fonction de perspectives de carrière légitimes.

⁽³⁰⁴⁾ L'examen des dossiers a révélé qu'un tel contrat a bien été signé dans plusieurs cas, à l'occasion d'un changement dans la situation administrative de l'intéressé.

⁽³⁰⁵⁾ Selon le courrier de l'administration daté du 16 mai 2008, « *la correction de la mention des recours est déjà appliquée* ».

⁽³⁰⁶⁾ Les travaux préparatoires, qui auraient pu expliquer la diversité et la précision de ces conditions, n'ont pu être communiqués lors de l'audit.

⁽³⁰⁷⁾ Fixant les conditions particulières de recrutement, de promotion et d'évolution de carrière.

4.1.3 Dispersion des dispositions relatives aux échelles de traitement

En province de Namur, l'article 5 du statut pécuniaire est formulé comme suit : « *les échelles de traitements régies par le présent statut sont fixées et attribuées comme indiqué aux tableaux repris en annexe (...) ou font l'objet de résolutions distinctes* ».

Outre le fait que cette formulation peut entraîner une dispersion des textes réglementaires et ainsi nuire à la lisibilité du statut et la transparence de la gestion des rémunérations, cette disposition est superflue si sa portée se réduit à permettre au conseil provincial de créer de nouveaux grades ou échelles et de modifier le statut ⁽³⁰⁸⁾.

Par contre, la formulation de cette disposition risque de permettre, dans un ou plusieurs cas individuels, l'octroi d'une échelle de traitement dérogoire au statut. Interprété en ce sens, il pourrait être considéré comme contraire à l'article L2212-32, § 5, du code de la démocratie locale et de la décentralisation et au principe statutaire visant à assurer aux agents des services publics un traitement reposant sur l'application de normes objectives, générales et impersonnelles.

4.1.4 Classe d'âge sans base réglementaire

La RGB prévoit que « *la règle qui liait le commencement de l'évolution des échelles de traitements à une classe d'âge pouvant varier en fonction de la classification des anciens grades est supprimée* ».

Si le statut pécuniaire du personnel non enseignant de la province du Brabant wallon ne retient plus formellement la notion de classe d'âge, la Cour relève qu'en pratique, les services accomplis avant l'âge de 18 ans ne sont pas pris en considération pour les agents recrutés ou engagés avant la RGB. Pour les agents recrutés depuis lors, l'analyse des dossiers a révélé que les services accomplis avant l'âge de 18 ans sont bien pris en considération au titre de l'ancienneté pécuniaire. Aucune disposition réglementaire ne légitime une telle inégalité de traitement entre deux catégories d'agents ne se distinguant que par leur date d'entrée en service.

L'administration a fait savoir qu'un « *récent dossier du Collège provincial a tranché un recours interne introduit par un agent sur cette question en faveur de la suppression d'un seuil d'âge à 18 ans. L'ensemble des cas similaires qui serait porté à la connaissance du service du personnel sera corrigé identiquement et rétroactivement. Le comité de concertation syndicale en a été informé.* »

4.2 Tenue des dossiers

4.2.1 Gestion déconcentrée des dossiers à la province de Hainaut

Les dossiers tenus par le service central du personnel de la province de Hainaut ne comportent aucune attestation de services antérieurs ni de copie des titres et diplômes de l'agent, ces pièces étant conservées au sein du service auquel l'agent se trouve affecté.

Un audit ponctuel mené au sein de quatre services déconcentrés (sur 82) a permis de constater la présence de ces pièces dans la plupart des dossiers.

Une telle dispersion des dossiers peut nuire à une gestion optimale du personnel, en ce qu'elle :

- implique un morcellement des responsabilités ;
- rend illusoire le contrôle systématique de l'admissibilité des pièces ;
- suscite des pratiques diverses et crée un risque d'applications divergentes des dispositions statutaires, même si le service central du personnel peut jouer le rôle de « conseiller » quant à l'interprétation à donner au statut ;
- soulève des problèmes de transmission des dossiers en cas de changement d'affectation ou de transfert.

⁽³⁰⁸⁾ Ce droit lui est déjà expressément reconnu par l'article L 2212-32, § 5, du code wallon de la démocratie locale, ainsi que par le principe de mutabilité propre aux services publics.

La Cour recommande donc d'organiser un transfert systématique des documents et des justificatifs aux services centraux.

Suite aux remarques émises par la Cour, le greffier provincial envisage «*l'application d'un processus informatique, par exemple de type LOTUS déjà en vigueur dans la gestion du courrier, permettant à la fois le scanning des documents de référence et leur transmission par internet auprès des services centraux*».

4.2.2 Absence de pièces justificatives

Dans les provinces de Luxembourg et de Namur, plusieurs dossiers se sont avérés incomplets, essentiellement au niveau de la valorisation des services antérieurs. Les pièces justifiant le lien existant entre les services prestés antérieurement et la fonction exercée font défaut et ce rapport ne va pas toujours de soi ⁽³⁰⁹⁾.

4.3 Fixation des traitements

4.3.1 Valorisation des services antérieurs effectués à temps partiel au sein des administrations provinciales

Lorsque des services effectués à temps partiel sont valorisés, ces services sont systématiquement valorisés à temps plein et non au prorata des prestations dans quatre des cinq provinces ⁽³¹⁰⁾.

Dans un tel système, l'âge de l'agent devient un critère déterminant – quoique non exclusif – de la progression dans l'échelle barémique ou de l'évolution de carrière. Si les autorités provinciales entendent consacrer une telle conception de l'ancienneté pécuniaire et de l'ancienneté d'échelle, le statut doit être formellement modifié dans ce sens.

4.3.2 Valorisation des services antérieurs effectués dans d'autres services publics

Les différents statuts provinciaux considèrent comme services admissibles pour le calcul de l'ancienneté pécuniaire et l'octroi des augmentations barémiques les services que l'agent a antérieurement accomplis dans d'autres services publics, ces derniers étant définis ⁽³¹¹⁾ comme «*toute autre institution de droit belge, qui répond à des besoins collectifs d'intérêt général ou local et dans la création ou la direction de laquelle se constate la prépondérance de l'autorité publique, ainsi que toute institution de droit colonial qui répondait aux mêmes conditions*».

Cette disposition est susceptible de générer des difficultés d'application liées à l'absence de critères objectifs permettant de considérer que l'autorité publique exerce la prépondérance dans la création ou la direction de l'institution (représentants au conseil d'administration, financement important ou exclusif, etc.).

En outre, la valorisation de services fondée sur cette définition devrait s'appuyer, dans chaque cas particulier, sur une analyse détaillée des statuts de l'institution en cause.

4.3.3 Valorisation des services antérieurs effectués dans l'enseignement

L'examen des dossiers dans les provinces de Luxembourg et de Liège a révélé plusieurs cas dans lesquels, contrairement aux dispositions applicables ⁽³¹²⁾, une année scolaire complète (de septembre à juin) était valorisée à concurrence de dix mois. Ces services auraient dû être valorisés à concurrence d'un an.

⁽³⁰⁹⁾ Ainsi, la fiche de traitement d'un agent de la province de Luxembourg mentionne des services antérieurs dans le secteur privé, valorisés en qualité de vendeuse et de cuisinière. Au regard du statut, ce genre d'activités ne semble pas avoir un rapport direct avec les fonctions de nettoyeuse assumées par l'intéressée au sein des services provinciaux. Le même raisonnement peut être tenu à l'égard de l'expérience acquise en qualité de vendeuse par une personne engagée à la bibliothèque provinciale dans la fonction d'ouvrière-relieuse.

⁽³¹⁰⁾ Seule la province de Namur n'est pas concernée par cette remarque.

⁽³¹¹⁾ Définis dans leur statut pécuniaire respectif.

⁽³¹²⁾ À savoir l'article 14, § 2, du statut pécuniaire de la province de Luxembourg et l'article 10, § 2, du statut pécuniaire de la province de Liège.

4.3.4 Valorisation des services antérieurs effectués dans le privé

Mise à part une erreur ponctuelle à la province de Luxembourg dans la valorisation des services effectués dans le privé ⁽³¹³⁾, les difficultés majeures rencontrées à propos de ces dispositions relevaient de la valorisation des prestations antérieures à titre d'indépendant.

En effet, dans les provinces du Brabant wallon, de Luxembourg, de Hainaut et de Liège, les prestations à titre d'indépendant sont valorisées dans l'ancienneté pécuniaire, alors que les statuts du personnel ne les visent pas expressément. Il ne va pas de soi que ces prestations puissent être purement et simplement assimilées aux services accomplis dans le secteur privé visés exclusivement par le statut.

À titre de comparaison, une distinction entre ces deux types d'activité figure à l'article 238, § 3, du code de la fonction publique wallonne ⁽³¹⁴⁾. De même, c'est seulement par un arrêté royal du 27 mars 2001 que l'article 14, § 3, du statut pécuniaire des agents de l'État fédéral a été modifié dans le même sens : jusqu'alors, les services antérieurs accomplis en qualité d'indépendant n'étaient pas valorisables ⁽³¹⁵⁾.

Si les autorités provinciales entendent maintenir une telle valorisation, il y aurait lieu d'en faire clairement mention dans le statut.

4.3.5 Détermination de l'échelle de traitement

Certaines irrégularités ont été décelées quant à la détermination de l'échelle de traitement.

- L'examen des dossiers individuels de l'échantillon et des fiches de traitement a permis de constater que deux agents contractuels du Brabant wallon ont bénéficié, dès leur entrée en service, d'une échelle de traitement accessible uniquement par évolution de carrière ⁽³¹⁶⁾.
- En province de Namur, six agents se sont vu attribuer, par erreur, l'échelle AP1 et un autre agent bénéficiait, à la même date, de l'échelle AP9.

Selon les explications du service des traitements, ces erreurs proviendraient d'une confusion, lors de l'encodage, entre ces échelles AP1 et AP9 et les échelles A1 ou A1Sp, cette confusion résultant de la circonstance que toutes ces échelles de traitement affichent des traitements minima et maxima identiques, la progression barémique s'avérant cependant plus rapide pour les échelles AP.

Dans deux cas sur sept, cette erreur n'a pas eu d'incidence sur le calcul de la paie du mois de janvier 2007, dans la mesure où l'un des agents concernés était en début et l'autre en fin de carrière.

En ce qui concerne les autres cas, l'attention du responsable du service des traitements a été attirée sur cette situation. Dans son courrier du 3 mars 2008, l'administration a signalé « *qu'il a été tenu compte des remarques de la Cour des comptes, que les calculs nécessaires ont été effectués et que la procédure de récupération est en cours* ».

⁽³¹³⁾ Dans un dossier de l'échantillon, l'ancienneté acquise dans le secteur privé a été admise au-delà de la limite de six ans visée à l'article 15 du statut.

⁽³¹⁴⁾ « *Constituent également des services admissibles pour le calcul de l'ancienneté pécuniaire, pour une durée maximale de six ans, les services accomplis à titre statutaire ou contractuel dans le secteur public d'un État autre que ceux visés au § 1^{er}, dans le secteur privé ainsi qu'au titre d'indépendant. Cette limite est portée à dix ans lorsqu'il s'agit de services correspondant à une expérience professionnelle exigée au recrutement.* »

⁽³¹⁵⁾ « *Sans préjudice des dispositions de l'article 10, les services accomplis dans le secteur privé ou en qualité d'indépendant peuvent être également pris en considération pour l'octroi des augmentations dans l'échelle de traitement, pour autant que l'avis annonçant la procédure de sélection requière expressément la possession d'une expérience antérieure utile et que les candidats puissent prouver par tout moyen de droit l'expérience antérieure utile.* »

⁽³¹⁶⁾ Une telle évolution de carrière suppose l'attribution préalable d'une évaluation « au moins positive ».

4.3.6 *Les compléments de traitement*

L'analyse des dossiers en province de Hainaut a permis d'identifier au moins onze agents provinciaux bénéficiant d'un «complément de traitement», censé rémunérer une fonction accessoire à temps partiel.

Dans certains cas, il ressort du dossier que ce complément est octroyé en raison de responsabilités ou de contraintes particulières assumées par l'intéressé.

D'autres dossiers révèlent l'intention de l'autorité d'augmenter le traitement des titulaires de certaines fonctions : ainsi la décision du 26 juin 2003 de la députation permanente octroie aux directeurs régionaux de l'enseignement «*un complément de traitement d'un quart A1*».

D'autres dossiers examinés sont moins évocateurs quant aux raisons ayant présidé à l'octroi de tels avantages.

L'analyse des dossiers jette un doute, du moins dans certains cas, sur la réalité des prestations couvertes par le complément de traitement.

Ainsi, un agent qui cumule une fonction principale à temps plein et un mi-temps complémentaire a bénéficié, au cours du même mois, de la rémunération d'heures supplémentaires à concurrence d'un montant brut de 2.549 euros. Le mois précédent, la rémunération brute des heures supplémentaires de l'intéressé s'élevait à 2.818 euros. Il est peu vraisemblable qu'un agent parvienne à assumer de la sorte l'équivalent de deux temps plein sur une période de plusieurs mois.

À ce propos, le greffier provincial a fait valoir que, par «*une décision du collègue provincial du 18 décembre 2008, il a été décidé de limiter au 1^{er} janvier 2009 les prestations supplémentaires des chauffeurs à 50 heures par mois et le complément de rémunération y afférent ne pourra dépasser 50 % du salaire brut mensuel*». La même décision prévoit la constitution d'un pool de chauffeurs «*afin d'étoffer l'effectif et de poursuivre l'accomplissement des prestations requises par l'exercice du mandat politique*».

Par ailleurs, même à supposer qu'à l'encontre de ces éléments d'appréciation, la preuve de la réalité des prestations puisse, dans certains des cas visés, être apportée, il conviendrait encore de s'interroger quant au respect, par les services provinciaux, des dispositions de la loi du 14 décembre 2000 fixant certains aspects de l'aménagement du temps de travail dans le secteur public, et en particulier de ses articles 5, 7, 8 et 10.

4.4 *Mise à disposition du personnel*

Quoique cette question n'ait pas été, a priori, reprise dans le champ de l'audit, l'examen des dossiers individuels des agents visés par le sondage aléatoire a permis d'aborder incidemment la question de la mise à disposition de personnel provincial au profit de différentes structures ou associations.

Il a été constaté que certains agents de la province de Hainaut, mis à disposition d'une asbl créée et contrôlée par la province, bénéficient à ce titre d'un complément de traitement calculé de manière à ce que leur rémunération corresponde à l'attribution d'une échelle supérieure que leur situation statutaire ne leur permettrait pas de revendiquer. La Cour estime qu'un agent provincial ne peut prétendre, du fait de son détachement auprès d'une autre institution, à des avantages non prévus au statut.

Cette question a également été abordée en province de Liège et de Luxembourg, où il convient de distinguer la situation des agents contractuels de celle des agents statutaires mis à disposition.

4.4.1 *Mise à disposition du personnel contractuel*

La mise à disposition de travailleurs engagés par contrat de travail est en principe interdite par l'article 31 de la loi du 24 juillet 1987 sur le travail temporaire, le travail intérimaire et la mise de travailleurs à la disposition d'utilisateurs. Cette interdiction est cependant assortie de certaines exceptions visées aux articles 32 et 32bis de la loi.

Une circulaire des ministres wallons de l'Emploi et des Pouvoirs locaux du 8 novembre 2007 rappelle les conditions dans lesquelles de telles mises à disposition peu-

vent intervenir en ce qui concerne les provinces et communes, ainsi que les sanctions civiles, pénales et administratives en cas d'infraction.

Au nombre de ces conditions, il y a lieu de relever que :

« 3^o la mise à disposition ne peut être réalisée que pour une durée limitée ; (...)

5^o l'utilisateur, l'employeur et le travailleur mis à disposition doivent constater dans un écrit signé les conditions ainsi que la durée de la période de mise à disposition. Cet écrit doit être rédigé avant le début de la mise à disposition. »

La Cour des comptes recommande donc que, dans la mesure où des agents contractuels sont mis à disposition, une convention précisant la durée de cette mise à disposition soit signée entre les trois parties intéressées.

4.4.2 Mise à disposition de personnel statutaire

La mise d'agents statutaires à la disposition d'un utilisateur n'est régie par aucune réglementation spécifique, puisque la loi de 1987 précitée n'a vocation à s'appliquer qu'aux seuls travailleurs sous contrat. La mise à disposition semble donc autorisée, à condition toutefois qu'il subsiste un lien effectif entre l'employeur (en l'occurrence la province) et l'agent, qui doit rester soumis au statut. À défaut d'un tel lien, la situation de l'agent pourrait être requalifiée par le juge en contrat de travail à durée indéterminée liant le travailleur à l'utilisateur.

En pareil cas, il est donc recommandé, quoique la loi de 1987 ne soit pas formellement applicable, d'établir entre l'employeur et l'utilisateur une convention qui précise les conditions et la durée de la mise à disposition.

En province de Luxembourg, par courrier du 23 décembre 2008, l'administration provinciale a fait savoir à la Cour des comptes que « la mise à disposition de personnel provincial au profit de différentes structures ou associations a fait l'objet d'une large régularisation avec une coordination des dispositions statutaires (sous le contrôle de l'Inspection des lois sociales) ».

L'administration et le collège provincial de Liège ont, pour leur part, annoncé, dans le cadre de leurs réponses respectives, l'adoption :

- d'un projet de convention-cadre réglant la mise à disposition de personnel provincial à un organisme bénéficiaire et précisant les conditions, la durée de la mise à disposition ainsi que les droits et obligations des deux parties ;
- d'un projet de convention tripartite de mise à disposition plus particulière de personnel contractuel ;
- ainsi que de dispositions statutaires spécifiques visant cette problématique.

4.5 Congés de maladie

En ce qu'elle influence notamment le droit au traitement et à l'avancement de traitement ainsi que la valorisation des prestations dans l'ancienneté pécuniaire, la position administrative d'un agent constitue un des éléments déterminants du calcul de sa rémunération, faisant l'objet du contrôle.

L'examen des dossiers individuels des agents visés par le sondage aléatoire dans la province de Hainaut a permis d'aborder incidemment la question de la mise à la retraite d'office avant l'âge de 65 ans des agents malades ayant épuisé le solde de leurs congés de maladie et placés, de ce fait, en disponibilité.

4.5.1 Dispositions applicables

L'article 7 du statut détermine le nombre de jours de congés de maladie auquel l'agent définitif peut prétendre ⁽³¹⁷⁾.

⁽³¹⁷⁾ « (...) 21 jours ouvrables par 12 mois d'ancienneté de service (...). Pour l'agent occupé à temps partiel, le nombre de jours tel que défini ci-dessus est calculé au prorata de ses prestations.
§2. Seuls les jours ouvrables compris dans la période d'absence pour maladie ou infirmité sont comptabilisés. (...) ».

Le paragraphe 9 du même article dispose que « *le congé de maladie est assimilé à une période d'activité de service et permet à l'agent de conserver ses droits à l'avancement de rémunération, à l'évolution de carrière et à la promotion* ».

L'article 11 du statut dispose, en son paragraphe 1^{er}, que « *l'agent, nommé à titre définitif, ne peut être déclaré définitivement inapte pour cause de maladie ou d'infirmité, avant qu'il n'ait épuisé la somme de congés à laquelle lui donne droit l'article 7 du présent règlement* ».

En particulier, l'article 63 ⁽³¹⁸⁾ du statut prévoit, en son dernier alinéa, la mise à la retraite d'office avant l'âge de 65 ans des agents malades ayant épuisé le solde de leurs congés de maladie et placés, de ce fait, en disponibilité.

4.5.2 Constatations

L'examen des dossiers de l'échantillon a mis en évidence sept cas d'application de cette disposition au cours des cinq premiers mois de l'année 2008, s'agissant, pour quatre d'entre eux, d'une mise à la retraite faisant suite à un congé de maladie d'une durée supérieure à deux ans.

Trois agents, encore en activité de service, bénéficiaient, au moment du contrôle, de congés de maladie depuis plusieurs mois, voire plusieurs années.

Dans plusieurs des dossiers concernés, une note émanant de la cellule du personnel non enseignant portait une simulation détaillée informant, par avance, chaque agent du montant de sa pension. Si ce genre de simulation n'est en rien condamnable, il en va autrement de documents établissant avec précision – et parfois plusieurs années avant le début des congés de maladie enregistrés par le système informatique – un *planning* visant à permettre à l'agent d'épuiser le solde de ces congés préalablement à une « *mise à la retraite d'office fondée sur l'article 63 du statut* ».

Des documents officiels figurant dans certains dossiers attestent, par ailleurs, que l'autorité organise le remplacement de l'agent avant même que son congé de maladie ne devienne effectif.

Si, dans les dossiers concernés, les absences couvrent généralement plusieurs années, elles sont cependant entrecoupées par les congés de vacances annuelles des personnes concernées, conformément aux simulations réalisées par la cellule du personnel non enseignant. La prise en compte de ces vacances rend plus douteuse encore la réalité de la maladie invoquée par l'agent.

À cet égard, aucun certificat de maladie ne figure au dossier des agents concernés, ni aucun document permettant d'attester qu'un contrôle médical sérieux ait été réalisé. En outre, les absences pour maladie sont encodées par périodes successives atteignant, dans certains cas, jusqu'à six mois.

Enfin, la carrière des agents définitifs concernés continue à évoluer pendant leurs congés de maladie préalables à la retraite : leur rémunération augmente et ils peuvent même bénéficier d'un avancement barémique ou d'une évolution de carrière, ce qui augmente à due concurrence le montant de leur pension, calculée sur le traitement moyen des cinq dernières années.

4.5.3 Recommandations

Au vu des constatations qui précèdent, la Cour des comptes rappelle que les congés visés par l'article 7 du statut du personnel non enseignant ne peuvent être octroyés qu'en cas de maladie ou d'infirmité attestée par un certificat médical, la présentation de ce dernier ne faisant d'ailleurs pas obstacle à l'organisation d'un contrôle.

⁽³¹⁸⁾ « *L'agent définitif atteint par la limite d'âge de 65 ans fixée par le règlement des pensions est mis à la pension d'office par l'Autorité quel que soit le nombre de ses années de services. L'agent né le premier d'un mois ne doit pas être mis à la retraite par limite d'âge que le 1^{er} du mois suivant. Le retraité est autorisé, à sa demande, à porter le titre honorifique de ses fonctions. Nul ne peut être mis ou maintenu en non activité ou en disponibilité s'il se trouve dans les conditions requises pour obtenir une pension de retraite.* »

La Cour considère que l'intervention de l'administration provinciale dans l'organisation des congés de fin de carrière des membres du personnel non enseignant, telle qu'attestée par les documents figurant aux dossiers des agents concernés, contrevient manifestement aux dispositions du statut ainsi qu'aux principes présidant à une bonne administration des deniers publics.

Elle recommande :

- qu'un contrôle effectif des absences pour maladie soit mis en œuvre dans les délais les plus brefs, à l'intervention d'un organe indépendant de la province et pouvant agir d'initiative ;
- que la province organise, afin de rendre ce contrôle médical efficient, la communication immédiate et systématique de ces absences à l'organe qui en sera chargé ;
- que ce contrôle soit mis en œuvre systématiquement pour ce qui concerne les agents en fin de carrière.

4.5.4 Réponse de l'administration

Dans sa réponse, le greffier provincial soutient que *« l'absentéisme du personnel constitue une des préoccupations majeures de la gestion des ressources humaines »*.

Il a également fait connaître à la Cour des comptes une série de mesures adoptées par le collège provincial le 18 décembre 2008, à savoir :

- l'organisation d'un contrôle systématique des absences pour maladie, notamment en ce qui concerne les agents en fin de carrière, tout en maintenant les règles actuelles du contingent des congés de maladie. Des consignes ont été données en ce sens au service médical provincial afin que les premiers contrôles soient opérés dès le 1^{er} janvier 2009 ;
- l'élaboration d'un cahier des charges par les services du receveur provincial dans le cadre de la procédure de marchés publics confiant le contrôle à un organe indépendant de la province, l'externalisation des contrôles étant effective au plus tard le 31 décembre 2009 ;
- une réflexion sur la mise en œuvre de nouvelles mesures d'aménagement de la fin de carrière en y incluant la problématique du personnel éducatif, en ce qu'elle concerne le caractère pénible du travail en fin de carrière ;
- l'adaptation des congés de fin de carrière selon les conclusions du groupe de travail instauré à l'initiative du gouvernement wallon dans le cadre du pacte pour une fonction locale et provinciale solide et solidaire ;
- la modification de l'article 21 du règlement sur les congés et les disponibilités du personnel définitif et stagiaire afin de limiter dans la durée la reprise du travail à temps partiel suite à une affection médicale sévère ;
- la modification de l'article 63 du règlement applicable au personnel définitif et stagiaire par suppression du dernier alinéa qui impliquera à l'avenir l'accord du service de santé administratif pour obtenir le bénéfice de la pension de retraite anticipée pour invalidité – dossier soumis à l'avis du conseil provincial du 19 mars 2009.

*

* *

Ce 22^e cahier d'observations adressé au Parlement wallon a été adopté le 10 décembre 2010 par la chambre française de la Cour des comptes.

Le premier président :	Ph. ROLAND ;
Les conseillers :	M. de FAYS, P. RION, D. CLAISSE, Fr. WASCOTTE ;
Le greffier :	A. BOLLY.