

Synthèse

En 1996, le conseil des ministres a décidé, dans le cadre des plans pluriannuels Justice, de charger la Régie des bâtiments de l'édification de nouveaux palais de justice pour les villes d'Anvers et de Gand. Approximativement une décennie plus tard, les deux palais de justice construits en recourant à un financement alternatif dans le cadre d'une convention de promotion sont terminés et opérationnels.

La Cour des comptes a procédé à un audit du coût de la construction de ces palais de justice. Dans ce cadre, elle a examiné l'évolution parcourue depuis les premières estimations des coûts de construction et d'investissement, la justification du surcoût de la construction, le respect de la réglementation relative aux marchés publics lors de la passation et de l'exécution des travaux, le contrôle des décomptes effectué par la Régie, le respect du cahier général des charges et la récupération des coûts à la charge d'autres parties.

L'audit a montré que le coût d'investissement pour le bâtiment d'Anvers s'est élevé à 258,8 millions d'euros, soit plus du triple de l'estimation de départ (76,8 millions d'euros) qui avait servi de base, en 1996, à la décision du conseil des ministres de procéder à la construction du bâtiment. Dans le cas de Gand, cet écart entre l'estimation de départ (49,6 millions d'euros) et le coût d'investissement final (provisoirement fixé à 135,4 millions d'euros) est plus réduit.

Étant donné que les coûts d'investissement ne couvrent pas la totalité des frais, certaines dépenses ont été directement mises à la charge du budget de la Régie. Ainsi, le coût total du palais de justice d'Anvers s'élève à 280,3 millions d'euros (montant à majorer de 2,2 millions d'euros consécutivement à une demande d'indemnisation) et celui du palais de justice de Gand, à 154,8 millions d'euros (montant provisoire). Il faut également tenir compte des coûts supplémentaires afférents aux conventions de promotion et à la vente à un tiers-investisseur des droits et obligations de la Régie tels que prévus dans ces conventions. Ces coûts sont imputés annuellement au budget de la Régie par le biais des dépenses locatives et ne sont pas compris dans les montants cités plus haut. Dans ses 163^e et 164^e Cahiers, la Cour des comptes avait déjà signalé à la Chambre des représentants les coûts supplémentaires liés aux transactions avec les tiers-investisseurs.

Lors de la clôture de l'audit de la Cour des comptes (avril 2010), les deux dossiers n'avaient pas encore été finalisés sur le plan financier. En ce qui concerne le dossier d'Anvers, la Régie et la Région flamande doivent encore établir le décompte final pour le tunnel Amam, intégré au projet de construction à la demande de la région. En outre, la Régie doit encore récupérer les coûts d'installation d'un collecteur d'eau de pluie (à concurrence de 0,26 million d'euros) auprès de la Région flamande. Pour le bâtiment de Gand, le montant que la Régie doit récupérer du tiers-investisseur s'élève (provisoirement) à 4,7 millions d'euros. La Régie a également en cours une demande d'indemnisation d'un montant de 5,4 millions d'euros à la charge de la ville de Gand et d'une société privée pour raison de pollution des nappes phréatiques. Enfin, certains montants mineurs doivent être récupérés auprès de la ville de Gand, du SPF Justice et d'une banque.

Le montant des estimations effectuées en 1996 ne peut pas être comparé tel quel au coût des bâtiments, non seulement en raison de l'évolution des prix et des salaires, mais aussi parce que ces estimations ont été réalisées sur la base d'informations incomplètes. Aussi n'était-il pas possible, en 1996, d'évaluer correctement la portée du projet, en tout cas à Anvers. D'autre part, il apparaîtrait que les hypothèses sur lesquelles la Régie et la Justice s'étaient basées pour chiffrer les estimations étaient erronées.

La complexité, surtout, du palais de justice d'Anvers peut expliquer le coût élevé du projet. Le choix s'est, en effet, porté sur une construction monumentale qui était l'œuvre d'un architecte de renom international aux critères esthétiques élevés. Dès lors, le coût de la conception innovante de la toiture et du revêtement de façade a, de loin, dépassé les estimations détaillées qui avaient servi à la préparation des adjudications. Par la suite, la concordance avec le chantier du tunnel Amam, situé sous le palais de justice (et relevant de la responsabilité de la Région flamande) a engendré des coûts et retards imprévus. La méthode de conception anglo-saxonne de l'architecte, caractérisée par une approche «*design as build*» et plutôt étrangère à la Régie a été à l'origine de problèmes de connexion entre les lots. Les délais serrés ont eu pour effet que les auteurs se sont rabattus sur des solutions plus pragmatiques (et non juridiques) et, parfois, onéreuses. Les délais d'exécution imposés à la Régie ont, dans certains cas, rendu cette approche inévitable.

Durant l'exécution des travaux, la Régie était responsable du contrôle et de la surveillance du promoteur et des travaux. Eu égard à l'approche «*design as build*» requérant une contribution plus active de la part des entrepreneurs dans l'exécution du projet du palais de justice d'Anvers, il n'a pas été possible d'identifier la responsabilité individuelle des parties concernées, de sorte que les clauses pénales fixées par contrat n'ont pas pu être appliquées.

À Gand, le principal facteur expliquant la hausse des coûts de construction réside dans la pollution des nappes phréatiques et dans les diverses prolongations de délais qui en ont résulté.

En pratique, les décomptes consécutifs aux travaux supplémentaires et aux surcoûts ont essentiellement été contrôlés par le promoteur même. Cette façon de procéder n'était pas dénuée de risque. La rémunération du promoteur calculée sur la base du coût des travaux de construction n'incitait pas nécessairement ce dernier à minimaliser le coût, même si aucune indication n'a fait apparaître qu'il aurait relevé son montant sans motif valable.

L'approche de la Régie, qui consiste à confier la responsabilité de l'exécution pratique du projet à un seul fonctionnaire dirigeant, s'est montrée inadaptée à la complexité de tels projets. Lors de la préparation et de l'exécution du projet, les autorités (décideurs politiques et Régie à titre d'exécutante) n'ont pas disposé d'un cadre permettant une exploitation optimale des instruments et du savoir-faire disponibles (financier, juridique, technique, de contrôle et de rapportage). Un tel cadre aurait dû permettre de remettre les projets sous-traités sur la bonne voie tout en les maintenant dans une marge budgétaire et un calendrier réalistes et, a priori, acceptables, ainsi que de responsabiliser toutes les parties concernées au moment approprié.

La Cour des comptes a formulé des recommandations pour qu'à l'avenir, la Régie soit mieux armée, en termes de procédure, d'organisation et de règles juridiques, pour maîtriser le coût de tels projets complexes et de grande envergure et pour assurer une plus grande transparence et efficace de la gestion administrative et du contrôle interne.