
PARLEMENT WALLON

SESSION 2009-2010

17 NOVEMBRE 2009

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

Fascicule I^{er}

TABLE DES MATIÈRES

1.	COMPTES	5
1.1	Reddition des comptes généraux	5
1.2	Reddition des comptes des organismes d'intérêt public	5
1.3	Agence wallonne pour la promotion d'une agriculture de qualité – Contrôle des comptes 2007	7
1.4	Agence wallonne à l'exportation et aux investissements étrangers – Contrôle des comptes 2007	9
1.5	Centre régional d'aide aux communes – Contrôle des comptes 2003 à 2007	14
1.6	Office de promotion des voies navigables – Contrôle des comptes 2006 et 2007	16

2.	CONTRÔLES ET AUDITS	18
2.1	Les marchés publics de l'AWEX conclus en 2007 et durant le premier semestre 2008	18
2.2	Les marchés publics du CGRI et de la DRI conclus en 2007 et durant le premier semestre 2008	36
2.3	Le dragage des voies hydrauliques et le traitement des boues qui en résultent en Région wallonne	51
2.4	Le financement et la situation financière de la Sofico, ainsi que sa participation à la valorisation commerciale des réseaux routiers, fluviaux et de télécommunication de la Région wallonne	71
2.5	Évaluation de la mise en œuvre du prêt jeunes - Suivi	80
2.6	L'organisation de l'inspection au sein de la direction générale opérationnelle des pouvoirs locaux, de l'action sociale et de la santé	85
2.7	Contrôle du programme 02 – Service de la présidence et chancellerie – de la division organique 10 – Secrétariat général du Ministère de la Région wallonne – du budget 2007	102
2.8	Contrôle du programme 06 – Fonction publique et gestion des ressources humaines – de la division organique 10 – Secrétariat général du Ministère de la Région wallonne – du budget 2007	110
2.9	Contrôle des allocations de base 14.11 et 14.30 du programme 01 – construction et entretien du réseau – de la division organique 51 – routes et bâtiments – du budget 2008	112
2.10	Contrôle des procédures mises en œuvre par la Région wallonne pour la récupération des redevances de raccordement aux réseaux électrique et gazier	118
2.11	Contrôle des procédures mises en œuvre par la Région wallonne pour la récupération des aides à la recherche	130
2.12	Utilisation des fonds versés par les pouvoirs subordonnés wallons en faveur des victimes du tsunami	140

1. Comptes

1.1 Reddition des comptes généraux ⁽¹⁾

Le dernier compte général transmis à la Cour par la Région wallonne, le 30 mai 2006, se rapporte à l'exercice 2004. L'arrêt du processus de résorption du retard dans l'établissement des comptes généraux s'est prolongé en 2009.

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 ⁽²⁾. Dans le passé, le Gouvernement wallon n'a jamais respecté ces délais, provoquant ainsi un important retard dans l'arrêt des comptes généraux.

Le processus de résorption des retards, mis en place il y a quelques années, a été bien suivi jusqu'au début de l'année 2006, mais aucun compte n'a plus été transmis à la Cour depuis lors. Par conséquent, le compte général de l'exercice 2004, adressé à la Cour le 30 mai 2006 et déclaré contrôlé par celle-ci le 14 novembre 2006, est le dernier compte établi par l'administration régionale.

La Cour engage dès lors instamment le Gouvernement à relancer le mouvement enclenché ces dernières années et à élaborer un nouveau plan de rattrapage.

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⁾.

Quant aux comptes des organismes de catégorie B, après avoir été approuvés par le ministre de tutelle, ils doivent également être transmis au ministre des Finances, lequel doit les faire parvenir à la Cour des comptes en vue de leur contrôle avant la même échéance du 31 mai ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ *Dr 3.554.276*

⁽²⁾ Articles 80 et 92 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État et article 50, § 1^{er}, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions.

⁽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 du 16 mars 1954.

Un relevé des comptes qui ne sont pas parvenus à la Cour à la date du 31 octobre 2009 est établi ci-après en précisant, par organisme, les exercices des comptes manquants ⁽⁵⁾.

<i>Organismes de catégorie A</i>	
Institut scientifique de service public	Comptes 2006 à 2008
Centre régional d'aide aux communes	Comptes 2006 et 2008
Institut du patrimoine wallon	Comptes 2008
Centre hospitalier psychiatrique du Chêne aux haies	Comptes 2005 et 2008
Centre hospitalier psychiatrique Les Marronniers	Comptes 2005 et 2008
Agence wallonne pour la promotion d'une agriculture de qualité	Comptes 2008
Fonds wallon d'avances pour la réparation des dommages provoqués par les prises et pompage d'eau souterraine	Comptes 2007 et 2008
Centre wallon de recherches agronomiques	Comptes 2004 à 2008
Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique	Comptes 2006 à 2008
Fonds piscicole de Wallonie	Comptes 2008
Commissariat général au tourisme	Comptes 2008
<i>Organismes de catégorie B</i>	
Port autonome de Liège	Comptes 2007 et 2008
Port autonome de Charleroi	Comptes 2008
Port autonome du Centre et de l'Ouest	Comptes 2008
Agences wallonne pour l'intégration des personnes handicapées	Comptes 2004 et 2008
Agence wallonne à l'exportation et aux investissements étrangers	Comptes 2008
Agence wallonne des télécommunications	Comptes 2008
Institut wallon de formation en alternance et des indépendants et petites et moyennes entreprises	Comptes 2008
Société wallonne de financement complémentaire des infrastructures	Comptes 2006 et 2008
Commission wallonne pour l'énergie	Comptes 2008

⁽⁵⁾ La plupart de ces comptes sont déjà établis.

1.3 Agence wallonne pour la promotion d'une agriculture de qualité – contrôle des comptes 2007 ⁽⁶⁾

À l'issue du contrôle des comptes 2007 de l'Agence wallonne pour la promotion d'une agriculture de qualité, la Cour a constaté que le nouveau mode de financement des activités de l'organisme, basé sur le produit de la gestion de la marque collective, n'avait pas encore été mis en œuvre. Elle a renouvelé ses recommandations concernant les règles d'affectation du résultat et le contrôle des subventions.

L'Agence wallonne pour la promotion d'une agriculture de qualité (APAQ-W) est classée dans la catégorie A des organismes publics soumis à la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public. Elle a pour mission d'assister le Gouvernement wallon dans la définition et la mise en œuvre d'une politique intégrée et concertée de promotion de l'agriculture et de développement des produits agricoles de qualité différenciée.

Au cours du dernier trimestre de l'année 2008, la Cour a procédé au contrôle des comptes 2007 de l'Agence, en effectuant, plus particulièrement, un suivi de ses contrôles précédents ⁽⁷⁾. Le projet de rapport a été transmis, le 4 novembre 2008, au directeur général de l'Agence, qui a répondu par courrier du 12 décembre 2008. Le rapport de contrôle a été adressé au Ministre du Budget, des Finances et de l'Équipement et au Ministre de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme, par lettres du 20 janvier 2009, auxquelles il n'a pas été répondu à ce jour.

L'APAQ-W a succédé à l'Office régional de promotion de l'agriculture et de l'horticulture (ORPAH). Une des nouvelles missions confiées par le décret du 19 décembre 2002 ⁽⁸⁾ à l'APAQ-W est le développement de produits agricoles de qualité différenciée. À cette fin, elle est notamment chargée de faire connaître les gammes de produits différenciés pour lesquels une marque collective communautaire a été déposée par le Gouvernement wallon. Un nouveau mode de financement des activités de l'organisme devait entrer en application, basé sur le produit de la gestion de la marque collective déposée par le Gouvernement selon la réglementation européenne en vigueur et les modalités de gestion de la marque telles que déterminées par le Gouvernement. Ce mode de financement n'a pas encore été mis en œuvre.

Dès lors, le système des cotisations obligatoires ⁽⁹⁾ à la charge des personnes physiques et morales qui produisent, transforment, transportent, vendent ou commercialisent des produits agricoles et horticoles, a été maintenu jusqu'à la date limite fixée par le décret précité du 19 décembre 2002, soit le 31 décembre 2007, et prolongé jusqu'au 31 décembre 2009 par des dispositions insérées dans les décrets des budgets généraux des dépenses de la Région wallonne pour les années budgétaires 2008 et 2009. En 2007, ces cotisations représentaient un montant de 3.127.731,65 euros, soit 41 % du total des recettes de l'exercice.

1. Évolution des réserves et affectation du résultat

Comme les précédents, l'exercice 2007 se clôture avec des résultats comptable et budgétaire excédentaires respectifs de 323.979,08 euros et de 690.506,94 euros.

⁽⁶⁾ *Dr 3.410.401.*

⁽⁷⁾ 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. 8 à 10;
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. 8 et 9.

⁽⁸⁾ Décret du 19 décembre 2002 relatif à la promotion de l'agriculture et au développement des produits agricoles de qualité différenciée.

⁽⁹⁾ Perçues en vertu de dispositions prises en exécution de l'article 4 du décret du 22 novembre 1994 instituant l'ORPAH et maintenues, à titre transitoire, par le décret du 19 décembre 2002 (arrêtés du Gouvernement wallon du 14 décembre 1995 fixant ces cotisations obligatoires).

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des réserves des secteurs financés par des cotisations et des secteurs financés par des fonds publics.

Réserves comptables	31/12/2006	Résultat 2007	31/12/2007
<i>Secteurs cotisants</i>			
1. Grandes cultures	301.259,86	64.395,97	365.655,83
2. Horticulture	863.639,30	20.303,09	883.942,39
3. Élevage et viande	1.630.184,52	178.803,40	1.808.987,92
4. Lait	3.356.493,49	609.491,76	3.965.985,25
5. Petits élevages et divers	- 6.587,34	- 47.226,02	- 53.813,36
7. Agro-alimentaire	763.778,49	- 236.914,83	526.863,66
	6.908.768,32	588.853,37	7.497.621,69
<i>Secteurs « fonds publics »</i>			
6. Image	324.695,67	- 283.404,35	41.291,32
8. Programme horizontal	- 2.058.040,53	- 410.699,08	- 2.468.739,61
9. Frais de fonctionnement	1.699.341,31	429.229,14	2.128.570,45
	- 34.003,55	- 264.874,29	- 298.877,84
TOTAL	6.874.764,77	323.979,08	7.198.743,85

(en euros)

La perte reportée au 31 décembre 2007 relative aux secteurs financés par des fonds publics a augmenté.

La Cour a rappelé au Gouvernement wallon sa recommandation de préciser les modalités d'affectation du résultat de l'Agence ainsi que le montant maximal des réserves sectorielles ⁽¹⁰⁾. En effet, ces règles n'ont pas encore été officiellement fixées.

2. Subventions

Les subventions octroyées par l'Agence sont passées de 687.255 euros en 2004 à 1.489.765 euros en 2007.

Suite aux recommandations de la Cour, l'Agence a, dans le cadre de la promotion des produits d'origine wallonne, défini les bénéficiaires admissibles, les produits pour lesquels l'aide peut être obtenue ainsi que les procédures à respecter. Ces informations sont disponibles sur son site Internet.

L'examen des subventions accordées par l'Agence en 2007 a révélé que ces critères ne sont pas toujours respectés. Ainsi des subventions ont été octroyées à des associations d'étudiants, à un groupement de musiciens ou à des manifestations dont les produits ou les fournisseurs étaient mal définis.

Enfin, la Cour a relevé, comme l'Inspection des finances, l'octroi de subsides à certaines manifestations avec, comme seule contrepartie, la présence du logo de l'Agence alors que la promotion de sa propre image n'entre pas dans ses missions.

⁽¹⁰⁾ Article 18, § 2, du décret du 19 décembre 2002 relatif à la promotion de l'agriculture et au développement des produits agricoles de qualité différenciée.

1.4 Agence wallonne à l'exportation et aux investissements étrangers – Contrôle des comptes 2007 ⁽¹¹⁾

À l'occasion du contrôle des comptes 2007 de l'Agence wallonne à l'exportation et aux investissements étrangers, la Cour a procédé à l'examen du fonds de réserve et des moyens financiers de l'organisme ainsi que de certains avantages en nature accordés aux membres du personnel.

L'Agence wallonne à l'exportation et aux investissements étrangers (AWEX) peut être assimilée à un organisme de la catégorie B soumis à la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public. Elle a pour mission d'aider les entreprises ayant un siège d'exploitation en Région wallonne dans leurs efforts d'exportation et de promouvoir la Région en tant que terre d'accueil pour les investisseurs étrangers.

Au cours du premier trimestre de l'année 2009, la Cour a procédé au contrôle des comptes 2007 de l'AWEX. Le projet de rapport a été transmis le 24 mars 2009 à l'administrateur général de l'Agence. Les remarques de l'administration ont été incorporées dans le rapport de contrôle transmis au Ministre du Budget, des Finances et de l'Équipement et au ministre de l'Économie, de l'Emploi, du Commerce extérieur et du Patrimoine par lettres du 5 mai 2009, auxquelles il n'a pas été répondu à ce jour.

1. Évolution de la dotation et des moyens disponibles

L'augmentation de la dotation en 2007 par rapport à l'exercice 2006 est principalement due à l'inscription, au budget, d'un montant de 7.261.000 euros ⁽¹²⁾ (3.953.000 euros en 2006) au titre d'actions prioritaires dans le cadre du plan Marshall. Par ailleurs, les recettes de l'organisme enregistrent également en 2007 à l'article 08.01 des soldes disponibles d'exercices antérieurs pour un montant total de 8.679.560 euros, dont 4.255.030 euros relatifs à 2005, 3.999.370 euros relatifs à 2006 et 425.160 euros pour ce qui concerne les actions prioritaires.

Le tableau ci-dessous représente l'évolution totale des moyens mis à la disposition de l'AWEX au cours des exercices 2005 à 2007 pour réaliser ses missions.

	2005	2006	2007
Soldes budgétaires exercices antérieurs	0	4.255.030	8.254.400
Soldes actions prioritaires exercice précédent	0	0	425.160
Actions prioritaires (AP)	0	3.452.420	7.261.000
Dotations régionales	56.702.040	59.030.000	60.294.000
Total	56.702.040	66.737.450	76.234.560

⁽¹¹⁾ Dr 3.446.941.

⁽¹²⁾ Allocation de base (AB) 41.05 – *Stimuler la création d'activités : renforcer le soutien aux exportations via la SOFINEX* : 4.483.000 euros; AB 41.06 – *Susciter des compétences pour l'emploi : plan langues* : 538.000 euros; AB 41.07 – *Pôles de compétitivité : soutien aux exportations* : 1.232.000 euros et – *Pôles de compétitivité : accueil des investisseurs étrangers* : 1.008.000 euros.

Au terme de l'exercice 2007, le total des recettes (78.813.520 euros) diminué du total des dépenses de l'exercice (68.084.130 euros) donne un résultat de 10.729.390 euros, qui constitue en réalité ce que l'organisme qualifie de « solde disponible global » fin 2007. La Cour relève toutefois que les sommes inscrites en recettes sous l'article 08.01 intitulé – *Solde disponible global* au compte d'exécution du budget ne constituent pas des recettes budgétaires de l'exercice. Le résultat budgétaire (hors actions prioritaires) de l'exercice 2007 est donc de 3,98 millions d'euros.

Enfin, la Cour constate que diverses mesures décidées lors de l'ajustement du budget 2007 ont eu pour effet de diminuer le résultat budgétaire 2007 de l'AWEX. Ces mesures portaient notamment sur le remboursement anticipé partiel de la redevance emphytéotique pour le bâtiment sis place Saintelette, de l'ordre de 900.000 euros ⁽¹³⁾, et sur le remboursement anticipé de l'annuité du *leasing* informatique relative à l'exercice 2008, soit un montant de 198.000 euros ⁽¹⁴⁾.

2. Utilisation des soldes des dotations régionales

Le contrat de gestion 2006-2010 prévoit que « les soldes éventuels des dotations régionales seront affectés à un fonds de réserve au sein de l'AWEX avec l'accord du Gouvernement sur la base des comptes annuels clôturés de manière à être examinés lors du contrôle budgétaire qui suit ». Dès lors, chaque année, après l'approbation des comptes par le conseil d'administration, l'AWEX demande au Gouvernement wallon l'autorisation de pouvoir affecter le solde budgétaire (hors actions prioritaires) de l'exercice écoulé à ce fonds de réserve.

Au 31 décembre 2007, les montants cumulés des soldes budgétaires s'établissent comme suit.

Soldes disponibles	31/12/2005	31/12/2006	31/12/2007	Variation
Exercice 2005	4.255.030	4.255.030	3.255.030	- 1.000.000
Exercice 2006 hors AP		3.999.370	2.999.370	- 1.000.000
Exercice 2007			3.980.010	+ 3.980.010
Total soldes disponibles	4.255.030	8.254.400	10.234.410	+ 1.980.010

Ces soldes doivent être affectés à des opérations non récurrentes. Les premiers prélèvements sur le fonds ont été réalisés en 2007 ⁽¹⁵⁾.

⁽¹³⁾ L'organisme a choisi de continuer à payer les redevances prévues avant le remboursement anticipé partiel et, en contrepartie, de diminuer la durée du bail. Aucune mise à jour du tableau de remboursement n'a toutefois encore été communiquée à l'AWEX.

⁽¹⁴⁾ Dans ce cas, il s'agit simplement d'une anticipation de paiement de cette annuité.

⁽¹⁵⁾ Un million d'euros a été prélevé du solde relatif à l'exercice 2005 et affecté à l'article 3.12.15 – *Promotion de la Wallonie à l'étranger*, pour élargir et diversifier la campagne de visibilité internationale et 1 million d'euros a été prélevé du solde 2006 et affecté à la Sofinex.

Le programme justificatif du budget initial 2008 signale qu'un montant d'environ 2,2 millions d'euros (à répartir sur quatre ans) sera également consacré à la motivation et à la compétence du personnel et qu'un montant d'1 million d'euros sera consacré à la valorisation d'opportunités résultant de programmes et cofinancements européens et internationaux. Un montant de 550.000 euros ⁽¹⁶⁾ a donc été inscrit en dépenses pour l'exercice 2008 pour des mesures visant à améliorer la motivation des membres du personnel. Les décisions prises en la matière par le conseil d'administration de l'organisme en sa séance du 21 septembre 2007 consistent à attribuer une masse d'habillement à l'ensemble du personnel ⁽¹⁷⁾, ainsi qu'une prime pour couvrir divers frais à certaines catégories de membres du personnel (dénommée par l'organisme « prime pour frais de représentation ») ⁽¹⁸⁾. Ces interventions ont été portées à la charge du fonds de réserve 2005.

3. Détermination des soldes budgétaires relatifs au programme *explort*

Dans le cadre des actions prioritaires pour l'Avenir wallon ⁽¹⁹⁾, l'AWEX a, en collaboration avec le Forem, conçu un programme appelé « *Explort* » ⁽²⁰⁾, dont l'objectif vise notamment à intensifier les programmes de formation et d'immersion économique et linguistique développés par l'AWEX.

Dans le cadre de ce programme, l'AWEX accorde des bourses au profit d'étudiants pour réaliser des stages en collaboration avec des entreprises wallonnes. L'octroi de ces bourses fait l'objet de conventions tripartites (AWEX – entreprise – stagiaire), dans lesquelles l'entreprise s'engage à prendre en charge une partie de la bourse ⁽²¹⁾. En pratique, l'AWEX verse au stagiaire la totalité du montant fixé dans la convention et récupère le montant à charge de l'entreprise auprès de cette dernière.

Un montant de 997.000 euros était inscrit au budget 2007 de l'organisme à l'article 12.13 – *Programme Explort*. Il était alimenté principalement par des crédits AWEX (459.000 euros) et des crédits en provenance du Plan Marshall (538.000 euros).

Le tableau ci-dessous montre la consommation des crédits inscrits à l'article 12.13 du programme 3 au cours de ces derniers exercices.

Crédits	2005		2006		2007	
	Budget	Réalisé	Budget	Réalisé	Budget	Réalisé
Crédit AWEX	334.000,00	158.912,81	650.000,00	157.165,17	459.000,00	197.587,00
Crédit AP			300.000,00	155.545,27	538.000,00	558.906,23
Total	334.000,00	158.912,81	950.000,00	312.710,44	997.000,00	756.493,23

En ce qui concerne les bourses de stages, la Cour relève que l'enveloppe relative au Plan Marshall est d'abord utilisée avant d'entamer la contribution AWEX, ce qui influence le calcul des soldes disponibles.

⁽¹⁶⁾ Soit le quart de 2,2 millions d'euros. Un montant de 160.000 euros a été inscrit au budget 2008 pour la masse d'habillement et un montant de 390.000 euros pour les frais de représentation.

⁽¹⁷⁾ L'intervention s'élève à 871,23 euros pour l'année 2008 (924,56 euros pour l'année 2009) par agent et doit être justifiée au moyen de pièces justificatives transmises au service du personnel, qui se charge de la vérification de la conformité des acquisitions de l'agent par rapport aux règles établies.

⁽¹⁸⁾ Octroi d'un montant forfaitaire de dépenses propres à l'employeur couvrant des frais de bureau à domicile, de communication, de voiture, de représentation et divers. L'autorisation de l'administration fiscale a été obtenue le 5 juin 2008 (période 2008-2010).

⁽¹⁹⁾ Axe 5 – *Susciter des compétences pour l'emploi*.

⁽²⁰⁾ *Explort* a été lancé en août 2006 et a progressivement remplacé les anciens programmes *Mémoran*, *Babel*, *Jeunes exportateurs wallons* et *Inter Nation*.

⁽²¹⁾ La contribution de l'entreprise s'élève en principe à 25 % du montant de la bourse accordée.

Par ailleurs, la Cour constate que les dépenses imputées à l'article 12.13 du programme 3 – *programmes jeunes* du compte d'exécution du budget sont réparties entre les crédits issus du Plan Marshall et les crédits consommés à la charge de la dotation régionale. En revanche, la quote-part incombant à l'entreprise est comptabilisée indistinctement parmi les recettes à l'article 12.02 – *récupérations relatives aux missions*. Les récupérations obtenues suite à des opérations réalisées dans le cadre du Plan Marshall ne sont donc pas enregistrées sous un article distinct. En principe, le solde disponible pour les actions prioritaires devrait tenir compte de la quote-part rétrocédée par l'entreprise signataire de la convention

4. Évolution de la situation de trésorerie de l'organisme

La Cour relève que la situation de trésorerie de l'organisme s'est fortement améliorée au cours de ces dernières années : fin de l'exercice 2008, celle-ci avoisinait les 19 millions d'euros alors que fin de l'exercice 2004, elle s'élevait à un montant d'environ 2 millions d'euros.

5. Octroi d'indemnités, d'allocations de toute nature et d'avantages en nature

5.1 Véhicules de fonction

Le parc automobile de l'AWEX est actuellement constitué de 23 véhicules de fonction ⁽²²⁾. L'attribution des véhicules de fonction s'est faite sur la base de la circulaire du Ministre de la Fonction publique du 27 août 2008 ⁽²³⁾ en vigueur au service public de Wallonie (SPW). La Cour relève toutefois que la circulaire à laquelle l'Agence fait référence ne s'adresse qu'aux services du Gouvernement. L'AWEX a également tenu compte d'autres critères pour l'attribution de ces véhicules de fonction, tels que l'exercice de responsabilités de direction, d'encadrement ou d'expertise de haut niveau, l'implication dans le développement de l'Agence avec prestations à horaires irréguliers, ou encore les contacts avec les clients et partenaires en dehors des sièges.

La Cour constate également que le fait de disposer d'une voiture de fonction n'exclut pas la prise en charge, par l'AWEX, de l'abonnement en transport en commun du domicile au lieu de travail ⁽²⁴⁾.

⁽²²⁾ La ventilation de ces véhicules de fonction est la suivante :

- cinq véhicules pour la branche investissements : il s'agit d'avantages contractuellement acquis par les bénéficiaires préalablement à la fusion de l'*Office for foreign investors* (OFI) au sein de l'AWEX;
- six véhicules à l'usage des centres régionaux;
- trois véhicules pour les fonctionnaires généraux;
- neuf véhicules attribués à la branche commerce extérieur (6) et à la branche investissements étrangers (3).

⁽²³⁾ Les fonctionnaires généraux de l'AWEX sont assimilés aux chefs de cabinet alors que les chefs de services et directeurs sont assimilés aux chefs de départements. Dans la problématique des voitures de fonction, l'AWEX considère le niveau fonctionnel comme prioritaire par rapport au niveau pécuniaire.

⁽²⁴⁾ Intervention qui est maintenant portée à 100 %.

L'Agence considère que la décision d'octroi de ce type d'avantage relève de la gestion journalière et, de ce fait, ressortit de la compétence de l'administrateur général. La loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités stipule à l'article 2 que « *sauf dans les cas d'urgence déterminés parle Roi et dans les autres cas qu'Il détermine, les autorités administratives compétentes ne peuvent, sans une négociation préalable avec les organisations syndicales représentatives au sein des comités créés à cet effet, prendre les réglementations de base ayant trait tant au statut administratif que pécuniaire* »⁽²⁵⁾. L'arrêté royal du 29 août 1985, pris en exécution de la loi du 19 décembre 1974, considère comme « *réglementation de base ayant trait au statut pécuniaire au sens de la loi les modalités relatives à l'octroi des indemnités et allocations de toute nature ainsi que les avantages en nature* »⁽²⁶⁾.

La Cour constate qu'au regard de la réglementation en matière de fonction publique, les règles déterminant les catégories de bénéficiaires ainsi que le montant estimé et les modalités d'octroi de ces avantages relèvent du statut pécuniaire et donc de la compétence du Gouvernement wallon.

5.2 Masse d'habillement et frais de représentation

Depuis l'année 2008, une indemnité annuelle pour couvrir des frais d'habillement a été octroyée à l'ensemble des membres du personnel. Par ailleurs, certaines catégories de ces membres ont reçu une prime mensuelle forfaitaire, qualifiée par l'organisme de « prime pour frais de représentation », afin de couvrir divers frais.

Ces deux opérations ont été assimilées fiscalement à des remboursements de frais propres à l'employeur par l'AWEX, ce qui entraîne une absence de taxation dans le chef du membre du personnel.

Pour ce qui concerne l'attribution forfaitaire de ces frais dits de représentation, l'AWEX a consulté l'administration fiscale et obtenu son accord sur les conditions d'octroi et les montants admissibles. La Cour constate que l'octroi d'une masse d'habillement n'a pas fait l'objet d'un tel accord. Toutefois, cette opération ne semble pas pouvoir être assimilée à des remboursements de frais propres à l'employeur et ce, même si ces frais sont appuyés de pièces justificatives. En effet, seul le remboursement de frais de vêtements spécifiques pourrait être traité comme tel.

L'octroi d'une masse d'habillement à l'ensemble du personnel a fait l'objet d'une décision du Conseil d'administration, disposant, en vertu de l'article 7 du décret, du pouvoir résiduaire⁽²⁷⁾ relatif au fonctionnement et à la gestion de l'AWEX, sans aucune objection des commissaires du Gouvernement. Le coût de cette mesure a été prévu au budget de l'AWEX soumis pour approbation au Gouvernement et a été intégré dans l'autorisation ministérielle pour l'utilisation du boni d'exploitation 2005 sous la thématique « Motivation du personnel de l'AWEX ». Un règlement du 26 mars 1999 soumis à la concertation syndicale a prévu l'octroi d'une masse d'habillement à diverses catégories d'agents et la généralisation de cet octroi a également été soumise à une concertation syndicale. Ce règlement autorisait certains membres du personnel à percevoir une masse d'habillement à condition d'exercer des fonctions précises (protocole, logistique, informatique, accueil de visiteurs et délégations étrangères, relation publique, téléphonie, chauffeurs, inspection des postes, etc.).

De plus, en application de l'arrêté royal précité du 29 août 1985, l'octroi de ces avantages relève uniquement de la compétence du Gouvernement wallon.

⁽²⁵⁾ L'AWEX est repris à l'annexe I de l'arrêté royal du 28 septembre 1984 pris en exécution de cette loi comme dépendant du Comité de secteur XVI.

⁽²⁶⁾ Article 4: « *Sont considérés comme réglementations de base ayant trait au statut pécuniaire: 2° concernant les indemnités, allocations de toute nature et avantages en nature accordés aux membres du personnel, les règles fixant: a) les bénéficiaires; b) les conditions de leur octroi; c) leur montant; d) leur protection; e) les modalités de la liaison à l'indice des prix à la consommation ou à tout autre étalon* »

⁽²⁷⁾ Sans préjudice, toutefois, des pouvoirs réservés au Gouvernement.

1.5 Centre régional d'aide aux communes – Contrôle des comptes 2003 à 2007 ⁽²⁸⁾

Lors de son contrôle des comptes des années 2003 à 2007 du Centre régional d'aide aux communes, la Cour a relevé plusieurs erreurs dans la présentation des comptes d'exécution du budget. Elle a, en outre, noté certaines faiblesses en matière de contrôle interne et formulé plusieurs recommandations pour en améliorer l'efficacité.

Le Centre régional d'aide aux communes (CRAC), créé par le décret du 23 mars 1995 portant création d'un Centre régional d'aide aux communes chargé d'assurer le suivi et le contrôle des plans de gestion des communes et des provinces et d'apporter son concours au maintien de l'équilibre financier des communes et des provinces de la Région wallonne, est un service autonome décentralisé. Il s'apparente à un organisme de la catégorie A au sens de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

À l'origine, cet organisme avait pour mission principale de conseiller les communes et les provinces dans le suivi de leur plan de gestion ainsi que d'assurer le suivi des crédits et débits des comptes CRAC ⁽²⁹⁾ (liés aux emprunts communaux), de prendre toutes mesures financières positives de gestion du solde de ces comptes, d'examiner les situations budgétaires des communes (et des provinces) sollicitant l'accès au CRAC, d'aider à la gestion de trésorerie des communes (et des provinces ⁽³⁰⁾).

Les missions du Centre ont été largement étendues par la suite. Il est actuellement habilité à assurer le financement de certaines infrastructures médico-sociales, sportives, touristiques, de centres de traitement des déchets, de logements ⁽³¹⁾, d'utilisation rationnelle de l'énergie.

Il convient cependant de souligner que le Centre n'est jamais à l'origine des projets, ni le seul gestionnaire de leur suivi. L'administration et/ou le Gouvernement sont toujours au cœur du choix et de l'élaboration des projets.

Le Centre est tenu d'établir des comptes annuels, sous l'autorité du Gouvernement wallon, qui est chargé de les soumettre au contrôle de la Cour des comptes au plus tard le 30 juin de l'année qui suit la gestion ⁽³²⁾.

Les comptes annuels du Centre (un bilan, un compte de résultats et un compte d'exécution du budget) résultent de la comptabilité, qui est tenue selon les dispositions de l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 juin 1996 portant règlement général sur le budget et la comptabilité du Centre.

Le budget et le compte du Centre regroupent en réalité les dépenses de trois organes distincts : le CRAC, le Conseil supérieur des villes, communes et provinces de la Région wallonne (CSUP) et le Conseil régional de la Formation (CRF).

Au cours du premier semestre 2009, la Cour a procédé au contrôle des comptes 2003 à 2005, qui lui ont été officiellement transmis, et des comptes 2006 et 2007, sur la base des comptes établis par l'organisme. Le projet de rapport a été adressé au directeur général du Centre le 9 juin 2009. Ses remarques ont été incorporées au rapport adressé au Ministre du Budget, des Finances, de l'Emploi, de la Formation et des Sports et au Ministre des Pouvoirs locaux et de la Ville, par lettres du 25 août 2009.

⁽²⁸⁾ *Dr 3.517.281.*

⁽²⁹⁾ Compte régional pour l'assainissement des communes et des provinces.

⁽³⁰⁾ Il ne faut pas confondre l'organisme CRAC et les comptes CRAC. Pour éviter la confusion, l'organisme est en général dénommé le « Centre ».

⁽³¹⁾ Depuis le 15 mai 2006.

⁽³²⁾ Article 10 du décret organique.

Par lettre du 5 octobre 2009, le Ministre des Pouvoirs locaux et de la Ville a répondu que le Centre l'avait assuré qu'il avait pris bonne note des remarques de la Cour, a signalé que depuis l'exercice 2006, les comptes du Centre sont soumis au contrôle d'un réviseur d'entreprises et a transmis les comptes de l'année 2007.

1. Présentation des comptes 2003 à 2007

Les comptes examinés ne reprennent que les dépenses d'administration du Centre, soit entre 2 et 3 millions d'euros, à comparer avec le montant de plus de 2 milliards d'euros d'engagements financiers gérés par le CRAC ⁽³³⁾.

2. Examen des comptes d'exécution du budget

La Cour a relevé des dépassements des crédits budgétaires et plusieurs erreurs formelles dans les comptes qui lui ont été soumis. Ces erreurs concernaient le montant de certains crédits ou prévisions de recettes, l'utilisation d'articles budgétaires ne figurant pas dans le budget et l'inscription erronée de crédits sur certains articles budgétaires.

Toutefois, ces erreurs ne portaient que sur des montants relativement peu élevés.

3. Marchés publics

Le Centre passe peu de marchés publics. La Cour en a analysé deux ⁽³⁴⁾ parmi les plus importants conclus durant la période examinée.

Elle a constaté plusieurs lacunes : recours à la procédure négociée au lieu de l'appel d'offre, absence insuffisamment motivée d'appel à la concurrence, délai de paiement dépassant le maximum légalement autorisé et absence injustifiée de demande de cautionnement.

Le directeur général a indiqué qu'en ce qui concerne le CRAC, les remarques et les recommandations de la Cour en la matière seraient suivies.

4. Comptabilisation des activités du centre

La plupart des opérations effectuées via les comptes CRAC, lesquelles représentent l'essentiel de l'activité du Centre, ne sont intégrées ni dans le budget, ni dans les comptes officiels. Depuis 2006, ces opérations sont comptabilisées, mais à part de celles liées au fonctionnement du Centre; elles font l'objet d'un bilan et d'un rapport spécifiques.

La Cour a examiné de manière exhaustive les paiements effectués en 2006 et en 2007 directement aux bénéficiaires ⁽³⁵⁾ dans le cadre des dossiers transmis par l'Agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées (AWIPH) et la direction générale de l'action sociale et de la santé (DGASS). Le contrôle a porté tant sur l'exactitude des paiements effectués que sur le contrôle interne mis en œuvre par le Centre.

⁽³³⁾ À la fin de l'année 2007.

⁽³⁴⁾ Un marché d'entretien des locaux d'un montant annuel d'environ 64.000 euros hors TVA, attribué en 2008, et un marché de consultance du CRF d'un montant de 57.000 euros, attribué en 2006.

⁽³⁵⁾ Le contrôle n'a donc pas porté sur le paiement des charges d'emprunts effectué au profit du banquier.

Même si aucune anomalie n'a été relevée, la Cour a constaté que le contrôle interne en matière d'opérations relatives aux financements alternatifs restait insatisfaisant car lourd et peu efficient.

Ainsi, le service opérationnel chargé des dossiers examinés utilisait exclusivement les documents papier transmis par les demandeurs. Pourtant, il existe des fichiers informatiques reprenant les instructions de paiement, lesquels ont été obtenus sans problème dans le cadre du contrôle, mais le Centre ne les avait pas demandés. De même, aucun récapitulatif des demandes de paiement ni des ordres de paiements n'était réalisé ⁽³⁶⁾.

Il s'agit pourtant d'outils de contrôle essentiels : leur utilisation a, par exemple, permis de détecter de manière simple et rapide un double paiement, qui n'avait été relevé par le Centre qu'incidence.

Par ailleurs, le Centre n'a toujours pas obtenu de son banquier les fichiers informatiques reprenant le détail des paiements effectués ⁽³⁷⁾. Or de tels fichiers sont indispensables lorsque le nombre de paiements a tendance à s'accroître. Le Centre devrait prendre des dispositions pour obtenir ces données. En leur absence, il convient, pour les services opérationnels, d'établir, en même temps que les ordres de paiement, un fichier récapitulatif de ceux-ci.

La Cour a donc recommandé au Centre :

- de demander aux services administratifs de lui communiquer les fichiers informatiques et pas seulement leur impression papier;
- d'établir si nécessaire – au moins en l'absence de fichiers détaillés des paiements effectués – un récapitulatif des ordres de paiement;
- d'obtenir des fichiers du genre feuille de calcul, lui permettant, d'une part, de vérifier facilement la concordance entre les paiements effectués et les instructions reçues des services administratifs et, d'autre part, de vérifier que les ordres de paiement ont été correctement communiqués et effectués;
- de développer ou d'acquérir des outils informatiques permettant de vérifier les montants calculés et/ou prélevés directement par le banquier.

Le directeur général a indiqué que des mesures sont actuellement mises en œuvre pour satisfaire aux observations de la Cour.

1.6 Office de promotion des voies navigables – Contrôle des comptes 2006 et 2007 ⁽³⁸⁾

Lors du contrôle des comptes 2006 et 2007, la Cour a constaté que tous les documents prévus par la réglementation n'ont pas été transmis. Ce manquement avait déjà été relevé précédemment. S'agissant des comptes de comptables, la Cour a rappelé que de nombreux comptes de fin de gestion étaient toujours manquants. L'actualisation des immobilisés réalisée en 2007 montre que des biens sont demeurés en possession de l'Office, tandis que d'autres ont été cédés aux membres du personnel sans que cette procédure d'attribution n'ait été définie. Pour l'année 2007, correspondant au dernier exercice complet de l'Office comme service à gestion séparée, la Cour constate, au 31 décembre 2007, l'absence d'information sur l'encours des engagements ainsi que sur la situation active et passive.

1. Introduction

L'Office de promotion des voies navigables (OPVN) est un service à gestion séparée, au sens de l'article 140 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État. Créé par

⁽³⁶⁾ Ils ont été dressés depuis.

⁽³⁷⁾ S'agissant en général d'emprunts contractés par des tiers, la banque est réticente à transmettre ces informations au CRAC. Néanmoins, il conviendrait alors de les obtenir soit par l'intermédiaire des emprunteurs eux-mêmes, soit par leur autorisation signée.

⁽³⁸⁾ *Dr 3.343.952.*

le décret du 24 novembre 1994, il est régi en ses aspects budgétaires et comptables par l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 mars 1995.

Bénéficiant d'une dotation de 430.000 euros, l'OPVN assume l'ensemble des actions visant à promouvoir la voie d'eau et ses dépendances ainsi que leur utilisation sous toutes les formes adéquates. Ceci implique des missions de promotion (information, sensibilisation), de mise au point d'incitants, de concertation (gestionnaires, intermédiaires, chargeurs, utilisateurs).

L'Office est intégré au sein de la direction générale mobilité et voies hydrauliques du service public de Wallonie à partir de 2008 ⁽³⁹⁾.

Au cours du premier trimestre 2009, la Cour a procédé au contrôle des comptes 2006 et 2007. Les résultats de ce contrôle ont été transmis au vice-président et Ministre du Budget, des Finances et de l'Équipement par lettre du 18 mars 2009, à laquelle il n'a pas été répondu à ce jour.

2. Comptabilité budgétaire et économique

Seul un compte d'exécution du budget et un compte de variation de la valeur des biens patrimoniaux ont été transmis à la Cour, alors que la réglementation impose également l'établissement d'un bilan.

À cet égard, la Cour rappelle avoir déjà relevé pareil manquement dans ses courriers précédents. Elle souligne également que les comptes de gestion 1995 à 2000 sont toujours manquants, ainsi que les comptes de fin de gestion des deux comptables qui ont précédé le comptable actuel.

Par ailleurs le contrôle périodique de l'inventaire des biens durables n'a pas été réalisé, alors que la réglementation l'impose, et les comptes de variation du patrimoine présentés renseignent des valeurs d'acquisition hors TVA, alors que l'OPVN n'est pas assujéti à cette taxe.

S'agissant des biens durables, le contrôle fait apparaître que certains éléments déclassés en 2007 sont demeurés en possession de l'OPVN tandis que d'autres ont été cédés aux membres du personnel, sans que cette procédure d'attribution n'ait été définie.

La Cour relève que l'allocation couvrant l'essentiel des dépenses relatives à l'exécution du programme d'activités n'a été consommée qu'à hauteur de 55 % en 2006 et de 62 % en 2007. Il en résulte une surestimation des crédits, confirmée par un solde de trésorerie s'élevant au 31 décembre 2007 à 515.380,73 euros.

Enfin, l'année 2007 correspondant au dernier exercice complet de l'OPVN en tant que service à gestion séparée, la Cour constate qu'en l'absence d'une comptabilité d'engagements et d'un état des dettes et créances, l'entité n'a pas été en mesure d'arrêter sa situation active et passive au terme de cet exercice.

Puisque cette réintégration entraîne la suppression du poste de comptable spécifiquement attaché à ce service, il convient que ce comptable présente à la Cour un compte de fin de gestion.

⁽³⁹⁾ Toutefois, ce n'est que par décret du 6 novembre 2008 portant rationalisation de la fonction consultative que le transfert des missions, droits et obligations ainsi que de la trésorerie de l'OPVN vers l'administration centrale a été formellement entériné (chapitre II, section 4, articles 13 et 14).

2. Contrôles et audits

2.1 Les marchés publics de l'AWEX conclus en 2007 et durant le premier semestre 2008 ⁽⁴⁰⁾

La Cour des comptes a procédé à un contrôle de légalité et de régularité des marchés publics conclus en 2007 et durant le premier semestre 2008 par l'AWEX. La Cour a formulé plusieurs recommandations relativement à la passation et à l'exécution de ces marchés.

1. Introduction

Au cours du deuxième trimestre 2008, la Cour des comptes a procédé à un contrôle de légalité et de régularité des marchés publics passés par l'Agence wallonne à l'exportation et aux investissements étrangers (AWEX) en 2007 et durant le premier semestre 2008.

Un contrôle du même type est également intervenu pour les marchés publics conclus par le Commissariat général aux relations internationales (CGRI) et la division des relations internationales (DRI) de l'ex-Ministère de la Région wallonne, réunis, depuis le 1^{er} janvier 2009, dans « Wallonie-Bruxelles International » (WBI).

1.1 Réglementation applicable

Les marchés publics passés par l'AWEX concernent uniquement le régime général et sont dès lors soumis aux dispositions suivantes :

- 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.

1.2 Méthode

Le présent audit porte sur les septante marchés publics conclus par l'AWEX en 2007 et durant le premier semestre de l'année suivante et dont le montant de la dépense à approuver dépasse 5.500 euros hors TVA. Ils comprennent, au sens de l'article 5 de la loi du 24 décembre 1993, des travaux, des fournitures et des services.

Une attention particulière a été accordée aux prestations juridiques et à celles des réviseurs d'entreprises fournies à l'organisme.

Les résultats provisoires du contrôle ont été adressés, le 22 juillet 2009, à l'administrateur général de l'AWEX. Les commentaires de celui-ci concernant les observations figurant dans l'avant-projet de rapport sont parvenus à la Cour le 1^{er} septembre 2009. Il en a été tenu compte dans le rapport envoyé le 29 septembre 2009 au vice-président et Ministre de l'Économie, des PME, du Commerce extérieur et des Technologies nouvelles du Gouvernement wallon. Ce dernier a répondu à la Cour par lettre du 3 novembre 2009.

2. Gestion

2.1 Absence de centralisation

Il n'existe, au sein de l'AWEX, aucune centralisation des marchés publics, chaque service gérant ses propres marchés. Un juriste dépendant du service juridique de l'organisme intervient lors de la passation des marchés, mais il n'a aucune vue d'ensemble sur les marchés conclus.

⁽⁴⁰⁾ Dr 3.423.110.

Dès lors, l'Agence se trouve dans l'impossibilité d'établir rapidement une liste fiable et exhaustive des marchés publics passés durant une période de référence. Ainsi, plusieurs marchés repris dans le cadre du présent audit ne figuraient pas sur les listes transmises à la Cour des comptes.

Les marchés publics conclus en 2007 et durant le premier semestre 2008 sont identifiés uniquement par leur objet. Malgré la nécessité d'attribuer un numéro propre à chaque marché, aucun mode d'identification n'est commun à tous les services de l'organisme.

Il est dès lors indispensable d'établir, au sein de l'AWEX, un service chargé de centraliser la gestion des marchés publics. Il interviendrait au niveau de la passation et de l'exécution de tous les marchés publics – y compris ceux de l'ex-*Office for foreign investors* (OFI) – dont le montant de la dépense à approuver excède 5.500 euros hors TVA. Les marchés qui ne dépassent pas ce montant continueraient, quant à eux, à relever directement du gestionnaire du dossier au sein du service concerné.

Le «service des marchés» doit également devenir, par le biais d'une application informatique, la «mémoire» de l'Agence dans ce domaine spécifique, quel que soit d'ailleurs le montant des marchés.

Afin d'aider les personnes chargées des marchés publics au sein de l'AWEX, il devrait élaborer un vade-mecum des marchés publics ainsi que des modèles de documents du marché (cahiers spéciaux des charges, demandes de prix, etc.).

Des lacunes ont été relevées dans les dossiers examinés, dont l'absence de documents du marché, d'offres, de demandes de prix, de l'ensemble des documents liés à la sélection qualitative, de notification de l'attribution du marché et d'information aux soumissionnaires dont l'offre n'a pas été retenue, de procès-verbal d'ouverture des offres et d'attribution du marché, de formulaire d'offres, de factures, de réception des fournitures ou services, de la preuve de la constitution du cautionnement, de la décision motivée d'attribution du marché, ou simplement de date et de signature sur de nombreux documents.

2.2 Marchés à commandes

À côté d'une majorité de marchés définis, les marchés à commandes de fournitures ou de services représentent plus de 11 % de l'ensemble des marchés publics examinés.

Aucune véritable distinction n'est établie, dans les documents du marché, 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 fournitures ou des services – n'y sont pas prises en compte.

Les marchés examinés présentent généralement un caractère pluriannuel et se caractérisent par un nombre relativement élevé d'offres déposées.

2.3 Marchés conjoints ⁽⁴¹⁾

L'exécution conjointe de travaux, de fournitures ou de services pour le 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 la loi du 24 décembre 1993.

Le contrôle a révélé quelques rares marchés conjoints, qui ne représentent que 10 % des marchés examinés. Ils réunissent généralement à l'AWEX, le CGRI et la DRI, auxquels s'ajoutent, dans certains cas, Bruxelles Export, *Flanders Investment & Trade* (FIT) ainsi qu'une association sans but lucratif, l'Association pour la promotion de l'éducation et de la formation à l'étranger (APEFE).

Dans tous les dossiers, les documents indiquent qu'il s'agit d'un marché conjoint et le cahier spécial des charges précise que l'Agence intervient, tant pour l'attribution du marché que pour son exécution, au nom des autres parties.

Toutefois, dans le cadre d'un marché public de services concernant le montage et le démontage d'un stand d'exposition, une convention de partenariat a été conclue entre l'AWEX (ex-OFI) et le pôle de compétitivité *Logistics in Wallonia*.

⁽⁴¹⁾ Article 19 de la loi du 24 décembre 1993.

3. Passation des marchés publics

3.1 Modes de passation

Au cours de la période de référence, seuls l'appel d'offres, général et restreint, et surtout la procédure négociée, ont été utilisés.

3.1.1 Appel d'offres général ou restreint ⁽⁴²⁾

La procédure de l'appel d'offres général concerne six marchés publics de services (près de 9 % des marchés examinés). La forme restreinte de l'appel d'offres a été utilisée pour un marché public de fournitures et quatorze de services (plus de 21 % de l'ensemble).

Les documents de plusieurs marchés publics dénotent une certaine confusion quant à la procédure suivie, en l'occurrence l'appel d'offres restreint.

Ainsi, le cahier spécial de deux marchés publics indique erronément que le marché sera attribué « en conformité avec les dispositions légales autorisant le recours à cette procédure, notamment pour les marchés ne dépassant pas les montants fixés par les arrêtés royaux d'exécution ». Dans les deux cas, il s'agit indiscutablement de l'utilisation d'un appel d'offres restreint, les montants de ces marchés dépassant, et de loin, 67.000 euros hors TVA.

La confusion entre l'appel d'offres restreint et la procédure négociée sans publicité s'amplifie dans le cas de trois marchés publics, en raison des mentions confuses et contradictoires contenues dans le cahier spécial des charges et le procès-verbal d'attribution du marché. Quoiqu'il en soit, il convient de se référer à la procédure indiquée dans le cahier spécial des charges, puisque le pouvoir adjudicateur a eu recours, au niveau des règles de publicité, à l'établissement d'une liste de prestataires sélectionnés, modalité applicable aux marchés publics faisant l'objet d'une adjudication restreinte, d'un appel d'offres restreint ou d'une procédure négociée avec publicité.

Les critères d'attribution des marchés examinés sont tous pondérés. Toutefois, dans le cadre de plusieurs marchés publics, la pondération ne respecte pas l'ordre décroissant d'importance, pourtant inscrit dans le cahier spécial des charges.

Tel que formulé, le critère d'attribution intitulé « adéquation de l'offre aux exigences de la mission » et pondéré à hauteur de 35 % pose problème, car il doit porter sur des offres « techniquement conformes » et impérativement être précisé dans les documents du marché, au regard de l'objet et du but poursuivi. Il ne doit pas être confondu avec la « conformité technique », qui représente une condition de régularité des offres en fonction des spécifications « techniques » impératives figurant dans le cahier spécial des charges ⁽⁴³⁾.

Le sous-critère d'attribution « adéquation avec l'objectif poursuivi » relève de la même problématique.

Enfin, au niveau de quelques marchés publics de fournitures et de services, l'importance accordée, par le pouvoir adjudicateur, au critère « prix » aboutit à transformer un appel d'offres en adjudication.

3.1.2 Procédure négociée avec ou sans publicité ⁽⁴⁴⁾

Procédure négociée avec publicité ⁽⁴⁵⁾

Quatre marchés publics de services ont fait l'objet d'une telle procédure.

Un avis a été publié dans le *Bulletin des adjudications* et le cahier spécial des charges indique expressément qu'il s'agit d'une procédure négociée avec publicité. Cependant,

⁽⁴²⁾ Articles 14 et 16 de la loi précitée.
Articles 114 et 115 de l'arrêté royal du 8 janvier 1996.

⁽⁴³⁾ Article 89, al. 3, de l'arrêté royal du 8 janvier 1996.

⁽⁴⁴⁾ Article 17 de la loi du 24 décembre 1993.
Articles 120 à 122bis de l'arrêté royal précité.

⁽⁴⁵⁾ Article 17, § 3, de la loi précitée.

si la procédure s'est déroulée en deux phases bien distinctes ⁽⁴⁶⁾, aucune des hypothèses figurant à l'article 17, § 3, de la loi du 24 décembre 1993 n'est invoquée et les modalités figurant dans les documents du marché sont inexactes. Il s'agit, dès lors, d'un usage incorrect de ce mode de passation.

Dans trois cas, pourtant, l'AWEX aurait pu, à défaut de se référer à une hypothèse de procédure négociée avec publicité, utiliser la procédure négociée sans publicité, en se basant sur l'article 17, § 2, 1^o, a), de la loi précitée, puisque le montant de ces marchés ne dépassait pas 67.000 euros hors TVA. Par contre, cette possibilité n'aurait pu être retenue pour le dernier marché, dont le montant atteint 86.590,60 euros hors TVA.

La confusion entre les deux types de procédure négociée est flagrante dans le cas de l'un de ces marchés : une offre s'élevant à 123.739 euros hors TVA a été déclarée irrégulière car, selon le procès-verbal d'attribution du marché, elle dépassait « *le plafond fixé par la loi pour ce type de procédure, à savoir 69.000 (sic) euros hors TVA* ».

Le cahier spécial des charges de ces marchés comporte des critères d'attribution pondérés. Toutefois, pour deux de ceux-ci, la pondération des critères d'attribution ne respecte pas l'ordre décroissant d'importance, pourtant inscrit dans le cahier spécial des charges.

Procédure négociée sans publicité ⁽⁴⁷⁾

Concernant quarante-cinq cas, soit plus de 64 % de l'ensemble des marchés examinés, cette procédure est de loin la plus utilisée.

L'analyse a suscité quelques critiques relatives à l'utilisation d'une hypothèse de procédure négociée sans publicité, voire à l'absence de justification du recours à une hypothèse définie.

Utilisation d'un seuil déterminé

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 public 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 ⁽⁴⁸⁾.

Cette hypothèse se retrouve dans trente-sept cas, représentant près de 53 % des marchés publics examinés. Le recours à cette hypothèse est généralement mentionné dans le cahier spécial des charges. Toutefois, il s'agit presque toujours d'une référence indirecte – et parfois confuse ou approximative – au montant précité et l'hypothèse a) de l'article 17, § 2, 1^o, de la loi précitée n'est mentionnée ni dans le cahier spécial des charges, ni dans le procès-verbal d'analyse des offres et d'attribution du marché.

La Cour rappelle, à cet égard, qu'en cas de recours à la procédure négociée, le pouvoir adjudicateur doit impérativement indiquer et justifier correctement l'hypothèse retenue.

Le contrôle de ces marchés publics conduit à formuler des remarques concernant la consultation de la concurrence et la présence de critères d'attribution.

Une consultation de la concurrence a été organisée pour tous les marchés se référant à l'hypothèse susvisée. Toutefois, dans près de 86,5 % des cas, l'Agence s'est référée, totalement ou partiellement, à une liste de prestataires sélectionnés selon une modalité qui ne concerne pourtant que l'adjudication restreinte, l'appel d'offres restreint et la procédure négociée avec publicité.

⁽⁴⁶⁾ Tout d'abord, les firmes intéressées réagissent à la publication d'un avis de marché et le pouvoir adjudicateur procède à la sélection qualitative; par la suite, les firmes sélectionnées sont invitées à déposer une offre et à participer à la négociation.

⁽⁴⁷⁾ Article 17, § 2, de la loi du 24 décembre 1993.

⁽⁴⁸⁾ Article 120 de l'arrêté royal précité.

Le montant de référence est porté aux seuils européens pour les marchés publics de services des catégories A 6 (services financiers), A 8 (services de recherche et de développement) et B 21 (services juridiques) de l'annexe 2 de la loi précitée.

À l'exception d'un seul, le cahier spécial des charges de tous les marchés concernés par l'hypothèse précitée comporte des critères d'attribution. Pour plusieurs marchés publics, la pondération des critères d'attribution ne respecte pas l'ordre décroissant d'importance, pourtant inscrit dans le cahier spécial des charges.

L'audit a révélé l'utilisation, dans le cadre d'un marché public de services, d'un sous-critère d'attribution intitulé « suggestions d'interactivité ». Pour rappel, la suggestion est l'ancienne dénomination de la variante libre ⁽⁴⁹⁾ et celle-ci ne peut, en aucun cas, constituer un critère ou un sous-critère d'attribution, car elle est à évaluer au regard des différents critères d'attribution figurant dans le cahier spécial des charges du marché public considéré.

Absence d'hypothèse

Pour huit marchés publics de travaux, de fournitures ou de services, soit près de 11,5 % des marchés analysés, l'AWEX a omis de préciser l'hypothèse de procédure négociée sans publicité à laquelle elle se réfère, de mentionner l'absence de publicité préalable, voire d'indiquer qu'il s'agit d'une procédure négociée.

L'examen de ces marchés suscite des remarques relatives, notamment, à la justification du choix de la procédure, à la 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.

La remarque relative à un critère d'attribution relatif à la conformité « technique » de l'offre et émise pour les marchés publics faisant l'objet d'un appel d'offres concerne également le critère d'attribution intitulé « adéquation positive de l'offre à la demande » et pondéré à hauteur de 60 %.

3.2 Règles de publicité ⁽⁵⁰⁾

Vingt-cinq marchés publics de fournitures ou de services, soit près de 36 % des marchés examinés, sont concernés par ces règles de publicité. N'atteignant pas les seuils européens, vingt-quatre marchés ont fait l'objet d'une publicité uniquement au niveau belge, dans le *Bulletin des adjudications*. Seul un marché public de services a été soumis aux règles de la publicité tant européenne que belge; toutefois, aucune trace n'a été relevée de la publication d'un avis de pré-information et d'un avis d'attribution de marché.

Plusieurs dossiers comportent des distorsions entre l'avis de marché et le cahier spécial des charges, au point de vue, notamment, du libellé de l'objet du marché, du nombre de soumissionnaires à retenir, de la durée, de la sélection qualitative et de la prise en compte de la reconduction du marché.

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.

De nombreuses inexactitudes se retrouvent également quant à la qualification des marchés publics de services par rapport aux catégories figurant dans l'annexe 2 de la loi du 24 décembre 1993.

Concernant les marchés publics relatifs au montage et au démontage de stands ou pavillons pour les foires et salons auxquels participe l'AWEX, le pouvoir adjudicateur a recours à l'établissement d'une liste de candidats sélectionnés.

Afin d'alléger, pour des marchés similaires à caractère répétitif, la charge que représente la sélection qualitative, la réglementation des marchés publics prévoit une modalité particulière, à condition toutefois que la mise en concurrence européenne ne soit pas requise et qu'il s'agisse de marchés publics faisant l'objet d'une adjudication restreinte, d'un appel d'offres restreint ou d'une procédure négociée avec publicité: l'invitation systématique (par un avis de marché publié dans le *Bulletin des adjudications*) est remplacée par l'établissement d'une liste d'entrepreneurs, de fournisseurs ou de prestataires sélectionnés auxquels l'invitation à remettre une offre est adressée, pour chaque

⁽⁴⁹⁾ Article 16 de la loi du 24 décembre 1993.

Article 115 de l'arrêté royal du 8 janvier 1996.

⁽⁵⁰⁾ Articles 1^{er} à 15 (travaux), 27 à 41 (fournitures) et 53 à 67 (services) de l'arrêté royal précité.

marché individualisé dont la procédure d'attribution débute pendant la période de validité de la liste, soit au maximum douze mois ⁽⁵¹⁾.

Pour les marchés dont la notification de l'attribution intervient durant la période de référence, le pouvoir adjudicateur a utilisé successivement deux listes de candidats sélectionnés :

- la première, qui reprend neuf prestataires sélectionnés, a fait l'objet d'un avis publié le 18 novembre 2005 dans le *Bulletin des adjudications* et est valide du 15 décembre 2005 au 14 décembre 2006; cette liste a été tacitement prolongée jusqu'au 31 décembre 2007, contrevenant ainsi à l'article 66, § 2, de l'arrêté royal du 8 janvier 1996;
- la seconde, qui contient, quant à elle, sept prestataires sélectionnés, a fait l'objet de l'avis publié le 25 juillet 2007 dans le *Bulletin des adjudications* et est valide du 1^{er} janvier au 31 décembre 2008.

3.3 Sélection qualitative ⁽⁵²⁾

Les exigences de la sélection qualitative se retrouvent dans le cas de soixante-trois marchés publics de fournitures ou de services, représentant plus de 90 % des marchés examinés.

Le contrôle a révélé une situation améliorable tant au niveau des exigences formulées dans les documents du marché que de la procédure de sélection elle-même. Une certaine confusion entre les critères de sélection qualitative et les critères d'attribution a également été observée, mais dans deux cas seulement.

3.4 Examen des offres et attribution du marché

3.4.1 Carences diverses

- Dans le cadre de plusieurs marchés publics, l'ensemble des offres ou certaines d'entre elles n'ont pu être trouvées.
- Pour près de 70 % des marchés publics faisant l'objet d'un appel d'offres général ou restreint, un procès-verbal d'ouverture des offres distinct fait défaut.
- En cas de recours à une adjudication ou à un appel d'offres, le dépôt et l'ouverture des offres ont lieu au jour et à l'heure fixés dans le cahier spécial des charges. Ces formalités sont substantielles et sanctionnées de nullité absolue.

Contrairement à la majorité des cas, quelques marchés publics faisant l'objet d'un appel d'offres, général ou restreint, établissent une différence entre l'heure ultime fixée pour le dépôt des offres et l'heure de leur ouverture.

Il importe de rappeler que le moment ultime de la réception des offres par le pouvoir adjudicateur est déterminé par la date et l'heure de la séance d'ouverture des offres, même si les documents du marché font état d'une autre date de réception ⁽⁵³⁾.

Pour les marchés publics faisant l'objet d'une procédure négociée, les cahiers spéciaux des charges ne révèlent pas de dispositions plus souples, à l'exception d'un seul cas. Ils indiquent une date et une heure ultimes pour le dépôt des offres et, dans la majorité des cas, formalisent leur ouverture. Le délai entre ces deux moments est parfois trop long ou inexact.

⁽⁵¹⁾ Articles 13, al. 2, et 14, §2 (travaux), 39, al. 2, et 40, §2 (fournitures), ainsi que 65, al. 2, et 66, §2 (services), de l'arrêté royal du 8 janvier 1996.

⁽⁵²⁾ 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, *Moniteur belge* du 13 février 1998, pp. 4216 à 4225.

Circulaire de la Région wallonne du 21 mai 2001 – Marchés publics – Sélection qualitative des entrepreneurs, des fournisseurs et des prestataires de services, *Moniteur belge* du 18 juillet 2001, pp. 24524 à 24536.

Circulaire de la Région wallonne du 10 mai 2007, relative à la simplification et à la transparence des marchés publics, *Moniteur belge* du 28 novembre 2007, pp. 59174 à 59178.

⁽⁵³⁾ Articles 104, § 2, et 106 de l'arrêté royal précité.

- Pour être considérée comme régulière, une offre doit être signée par le soumissionnaire ou son mandataire.

Le dossier d'un marché public transmis par l'AWEX (ex-OFI) contenait une offre qui n'était pas signée; l'Agence n'a pas été en mesure d'en fournir un exemplaire signé. Il convient de souligner que le cahier spécial des charges de ce marché ne prévoyait la remise d'une offre qu'en un seul exemplaire. La présence de cette offre non signée n'est pas mentionnée dans le procès-verbal d'attribution du marché; de plus, elle a participé à la phase d'attribution du marché.

- Un prestataire a remis une offre relative à la participation de l'AWEX à deux salons internationaux; concernant deux marchés publics distincts avec, chaque fois, un cahier spécial des charges particulier, cette offre ne pouvait pas être prise en compte.

3.4.2 Utilisation d'un montant plafond

Les cahiers spéciaux des charges des marchés publics relatifs au montage et au démontage de stands ou de pavillons d'exposition indiquent que le marché est à prix global et que son montant ne peut dépasser une certaine somme par m², laquelle varie selon le marché considéré.

La présence d'un montant global maximal se retrouve également dans le cas de trois marchés publics de services ayant un objet différent des marchés précités.

Cette clause d'exclusion concerne, en grande majorité, des marchés publics conclus selon une procédure négociée sans publicité, mais aussi quelques marchés publics faisant l'objet d'un appel d'offres restreint.

Si, en cas de recours à la procédure négociée sans publicité, le pouvoir adjudicateur conserve – tout en respectant les principes de transparence et d'égalité de traitement des soumissionnaires – la possibilité de négocier les conditions du marché et, en particulier, les prix remis par les soumissionnaires, il n'en est pas de même pour les marchés publics faisant l'objet d'un appel d'offres, procédure dans laquelle toute négociation est interdite.

Par ailleurs, cette clause n'est pas appliquée de manière systématique. À de nombreuses reprises, des offres dont le montant dépassait le plafond indiqué n'ont pas été déclarées irrégulières ni écartées, même si dans certains cas, le procès-verbal d'attribution du marché relevait que l'offre ne pouvait être retenue.

En outre, la non-application de cette clause n'est pas motivée, sauf dans un dossier.

Il s'indique, dès lors, d'éviter l'insertion d'une telle clause dans les documents du marché et de la remplacer par le montant de l'estimation établi par le pouvoir adjudicateur.

3.4.3 Avantage injustifié

Dans certains marchés publics concernant, de nouveau, le montage et le démontage de stands ou de pavillons d'exposition, la présence, lors de l'ouverture des offres, de représentants des firmes soumissionnaires constitue, pour celles-ci, un avantage indéniable pour l'obtention du marché car le pouvoir adjudicateur leur offre la possibilité de présenter leur projet et le marché est généralement conclu le jour de l'ouverture précitée.

Dans les trente-trois cas examinés, le futur adjudicataire est presque toujours présent lors de l'ouverture des offres.

Une telle façon de procéder peut être tolérée en cas de recours à la procédure négociée sans publicité à condition que les principes de transparence et d'égalité de traitement des soumissionnaires soient respectés, mais elle n'est pas admissible pour les marchés publics faisant l'objet d'un appel d'offres général ou restreint.

3.4.4 Rapport d'attribution

À l'exception de deux cas, les marchés publics examinés comprennent toujours un rapport d'attribution du marché, généralement dénommé, dans le cadre de l'AWEX,

«procès-verbal d'attribution du marché». Toutefois, l'audit a relevé quelques situations problématiques.

Le procès-verbal d'attribution de plus de 84 % des marchés examinés reprend à la fois l'ouverture des offres et l'attribution du marché proprement dite. Si une telle solution s'indique pour la procédure négociée, elle ne peut être utilisée pour les marchés publics faisant l'objet d'un appel d'offres général ou restreint, puisque l'ouverture des offres doit faire l'objet d'un procès-verbal distinct, conformément à l'article 107 de l'arrêté royal du 8 janvier 1996.

L'audit ayant mis en évidence l'absence, confirmée, d'un procès-verbal d'attribution du marché, le directeur de la cellule agro-alimentaire de l'Agence a proposé, de manière incorrecte, d'en rédiger un *a posteriori*.

3.4.5 Évaluation des offres

La méthode d'évaluation des critères d'attribution figure généralement dans le procès-verbal d'attribution des marchés examinés. Elle concerne uniquement le critère «prix» et, plus rarement, le critère «délai», lesquels, vu leur caractère objectif, se prêtent aisément à l'application d'une méthode de cotation. Toutefois, dans certains cas, aucune méthode n'est mentionnée dans le procès-verbal d'attribution du marché.

Des erreurs ont été commises dans l'application de la méthode choisie, tandis que la détermination d'une méthode en particulier peut donner lieu à critique, comme, par exemple, celle dite de la moyenne, utilisée pour les critères «prix» et «délai», qui s'avère inadéquate⁽⁵⁴⁾.

En ce qui concerne les critères d'attribution pour lesquels aucune méthode de cotation n'est prévue dans le cahier spécial des charges, généralement la démarche qui a abouti à l'attribution des cotes données s'avère peu compréhensible. Il convient, à cet égard, de privilégier la mise en exergue des différences existant entre les offres, ou éventuellement d'utiliser des sous-critères d'attribution.

Dans le cas de quelques marchés publics, le procès-verbal d'attribution du marché permet, au regard des critères d'attribution, de connaître les points forts et faibles de chacune des offres par rapport aux autres. Toutefois, cette intéressante façon de procéder⁽⁵⁵⁾ n'est étendue ni à l'ensemble des marchés publics examinés, ni à la totalité des critères d'attribution présentant un caractère subjectif.

Lorsqu'une seule offre est remise, la phase d'attribution du marché s'en trouve simplifiée, pour peu que cette offre soit conforme aux spécifications demandées dans le cahier spécial des charges et que son prix soit acceptable.

Présente dans les marchés publics 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⁽⁵⁶⁾.

3.4.6 Renonciation au marché ou à certains lots

Les cahiers spéciaux des charges des quelques marchés publics comportant un allotissement ne contiennent pas la clause conditionnelle figurant à l'article 18, al. 2, de la loi du 24 décembre 1993.

3.5 Notification de l'attribution du marché⁽⁵⁷⁾

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.

⁽⁵⁴⁾ Conseil d'État, arrêt n° 158.316 du 4 mai 2006.

⁽⁵⁵⁾ Conseil d'État, arrêt n° 152.843 du 16 décembre 2005.

⁽⁵⁶⁾ Conseil d'État, arrêt n° 134.986 du 16 septembre 2004 et arrêt n° 166.770 du 16 janvier 2007.

⁽⁵⁷⁾ Articles 117 à 119 de l'arrêté royal du 8 janvier 1996

Pour la presque totalité des marchés publics examinés, une telle notification a été spécialement rédigée et transmise au soumissionnaire retenu. La notification est, dans un seul cas, comprise dans le bon de commande adressé à l'adjudicataire.

Au niveau d'un marché public, aucune notification de l'attribution du marché, pourtant prévue dans le cahier spécial des charges du marché considéré, n'a été rédigée, le soumissionnaire retenu ayant été averti par téléphone.

3.6 *Information des candidats ou des soumissionnaires* ⁽⁵⁸⁾

Les marchés publics de l'AWEX 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, l'information donnée ne mentionne jamais les voies de recours.

3.7 *Décision motivée d'attribution du marché* ⁽⁵⁹⁾

La décision motivée d'attribution du marché fait défaut dans les marchés examinés.

Nonobstant la présence d'un procès-verbal d'attribution, il importe que soit spécialement rédigée une décision motivée d'attribution du marché.

4. Exécution des marchés publics

4.1 *Mention de la réglementation applicable*

Les cahiers spéciaux des charges établis dans le cadre des marchés publics faisant l'objet du présent contrôle se réfèrent tous à la loi du 24 décembre 1993 ainsi qu'à ses arrêtés d'application. Quelques remarques s'imposent toutefois.

En ce qui concerne la réglementation applicable, le cahier spécial des charges de plusieurs marchés publics renvoie simplement à la loi et aux arrêtés précités, sans indiquer les modifications survenues depuis le 1^{er} mai 1997, même de manière globale.

Dans la plupart des cas, le cahier spécial des charges mentionne la réglementation des marchés publics en indiquant, en lieu et place des diverses modifications, « *dans sa version actuelle* » : une telle mention est inadéquate car trop imprécise. En effet, la réglementation applicable à un marché déterminé est celle en vigueur au moment du lancement de la procédure (avis de marché ou demande de prix, selon le cas).

Quelques cahiers spéciaux des charges tiennent compte des modifications apportées, depuis la date précitée, à la réglementation. Cependant, l'énumération de l'ensemble des textes modificatifs, qui, fort longue, risque de comporter des erreurs ou des omissions, est à éviter.

Un meilleur procédé consiste à considérer, de manière globale, les modifications intervenues depuis la date d'entrée en vigueur de la réglementation précitée; à cet égard, la mention « et ses modifications », telle que mentionnée dans le cahier spécial des charges de trois marchés publics, doit être retenue.

Enfin, les marchés publics qui n'ont pas fait l'objet d'un cahier spécial des charges, ou d'un document en tenant lieu, ne renseignent pas, dans leurs documents, la réglementation des marchés publics. Il en est de même pour deux marchés publics pour lesquels un cahier spécial des charges fortement allégé a été rédigé.

4.2 *Cahier spécial des charges*

La présence d'un cahier spécial des charges concerne 90 % des marchés examinés. Trois marchés publics ne comportent aucun document et, dans deux cas, un cahier spécial des charges extrêmement réduit a été établi. Concernant un marché public dont le montant est inférieur à 22.000 euros hors TVA, la demande de prix doit obligatoirement indiquer

⁽⁵⁸⁾ 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 précité.

⁽⁵⁹⁾ Articles 25 (travaux), 51 (fournitures) et 80 (services) de l'arrêté royal précité.

certaines modalités du cahier général des charges jugées essentielles; il ressort d'ailleurs de la vérification du dossier que ce marché a été régi par les conditions de l'adjudicataire. Enfin, pour un marché public dont le montant de la dépense à approuver n'atteint pas 5.500 euros hors TVA, le cahier général des charges n'est pas applicable.

Quelques cahiers spéciaux des charges indiquent que des modalités pratiques et spécifiques de fonctionnement seront fixées avec l'adjudicataire désigné. Il s'agit en fait d'établir une convention accompagnant la notification de l'attribution du marché au soumissionnaire retenu. Une telle pratique, qui n'est d'ailleurs plus utilisée, ne peut plus apparaître dans les documents du marché.

Les cahiers spéciaux des charges de marchés publics faisant l'objet d'une procédure négociée avec ou sans publicité indiquent, quant à eux, certaines modalités particulières.

- Le pouvoir adjudicateur se réserve le droit, au cours des négociations, de s'écarter du contenu du cahier spécial des charges.
- Les offres irrégulières, formellement et matériellement, pourront être écartées, sans préjudice toutefois d'une demande de régularisation adressée au soumissionnaire par le pouvoir adjudicateur.

Si les modalités précitées sont acceptables en procédure négociée moyennant le respect des principes de transparence et de l'égalité de traitement des soumissionnaires, il n'en est pas de même en appel d'offres; or, tant la première que la seconde disposition se retrouvent dans le cahier spécial des charges de marchés faisant l'objet d'un appel d'offres, général ou restreint, contrevenant ainsi à la réglementation des marchés publics.

Compte tenu de la possibilité contenue dans quelques cahiers spéciaux des charges de présélectionner certains soumissionnaires après un premier classement des offres, il importe de rappeler qu'en appel d'offres, le pouvoir adjudicateur ne peut prendre contact avec les soumissionnaires qu'en vue de faire préciser ou compléter la teneur de leurs offres⁽⁶⁰⁾ et que cette possibilité ne peut, en aucun cas, aboutir à une négociation.

Les cahiers spéciaux des charges examinés comportent des erreurs et des inexactitudes. Dès lors, il est nécessaire que l'Agence élabore des modèles de cahiers spéciaux des charges selon le type de marché et la procédure retenue, lesquels seraient utilisés par l'ensemble des services et appliqueraient correctement les modalités figurant dans la réglementation des marchés publics.

4.3 Direction et contrôle de l'exécution du marché⁽⁶¹⁾

Près de 78,5% des cahiers spéciaux des charges examinés contiennent des modalités relatives au fonctionnaire dirigeant. Ils précisent qu'un contrôle des prestations sera effectué, que le pouvoir adjudicateur pourra désigner un ou plusieurs fonctionnaires dirigeants et que l'adjudicataire sera informé de l'identité de ces personnes habilitées à lui donner des instructions dans le cadre de l'exécution du marché.

Par contre, aucun fonctionnaire dirigeant n'est nommément cité dans ces cahiers spéciaux des charges; tout au plus, comprennent-ils la mention, au niveau du pouvoir adjudicateur, de l'administrateur général de l'AWEX, auquel est parfois associé le nom de personnes de contact.

4.4 Cautionnement⁽⁶²⁾

Dans un seul cas, le cautionnement a bien été constitué mais en retard par rapport au délai prévu à l'article 5, § 3, du cahier général des charges et sans que soit d'ailleurs appliquée la pénalité prévue, de plein droit et sans mise en demeure, à l'article 6, § 1^{er}, du cahier général des charges.

Les cahiers spéciaux des charges des marchés publics relatifs au montage et au démontage de stands ou de pavillons d'exposition prévoient un cautionnement à moins

⁽⁶⁰⁾ Rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 8 janvier 1996, *Moniteur belge* du 26 janvier 1996, p. 1549.

⁽⁶¹⁾ Articles 1^{er} et 2 du cahier général des charges.

⁽⁶²⁾ Articles 5 à 9 du cahier général des charges.

que le marché considéré ne tombe dans le champ d'application des dérogations prévues à l'article 5, § 1^{er}, al. 4, du cahier général des charges. Toutefois la mention figurant dans les cahiers spéciaux des charges précités, mal rédigée, prête à confusion. Aucun cautionnement n'a été constitué, le délai de ces marchés publics étant inférieur à trente jours de calendrier; cependant, dans un cas, il s'imposait de constituer un cautionnement car le délai était dépassé.

Le cahier spécial des charges de deux marchés ayant un autre objet que les marchés publics précités prévoit également la constitution d'un cautionnement à moins que le marché ne tombe dans le champ d'application des dérogations figurant à l'article 5 du cahier général des charges. Aucun cautionnement n'a été constitué, bien qu'il soit obligatoire pour les deux marchés publics considérés.

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.

Quelques dossiers ne comportent, quant à eux, aucune trace de cautionnement. Ce défaut résulte parfois de l'application des dérogations figurant expressément à l'article 5 du cahier général des charges mais, dans de trop nombreux cas, aucune justification réglementaire n'apparaît et l'obligation de constituer un cautionnement s'impose clairement.

Enfin, les services de l'Agence ont tendance à ne pas constituer de cautionnement, même lorsque celui-ci est prévu dans le cahier spécial des charges, car, à leur estime, il s'agit d'une modalité fastidieuse tant pour le pouvoir adjudicateur que pour l'adjudicataire. Pareille assertion, guidée par la facilité, est contraire aux modalités relatives au cautionnement contenues dans le cahier général des charges.

4.5 Paiement ⁽⁶³⁾

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 factures transmises, l'audit a mis en évidence qu'à de nombreuses reprises, le pouvoir adjudicateur a versé à l'adjudicataire des avances, généralement de 50 % du montant du marché, non prévues – sauf pour un seul marché – dans le cahier spécial des charges; celles-ci ne correspondent à aucun des cas figurant à l'article précité et, par conséquent, contreviennent au principe du service fait et accepté.

La Cour rappelle, à cet égard, que les avances ne peuvent être accordées que dans les cas limitativement énumérés à l'article 5 de l'arrêté royal du 26 septembre 1996 et que les investissements préalables doivent être de valeur considérable, conformément à l'article 5, 1^o, de l'arrêté royal précité.

Dans le cadre d'un seul marché public, le délai de paiement des prestations est fixé à 60 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 ⁽⁶⁴⁾.

En ce qui concerne les marchés conjoints, les caractéristiques de ce type de marché pourraient laisser croire que la scission des factures et des paiements ne respecte pas la volonté du législateur; toutefois, une scission des paiements n'est pas interdite ⁽⁶⁵⁾.

Quoi qu'il en soit, les modalités de paiement relatives à de tels marchés figurant dans les cahiers spéciaux des charges mériteraient d'être éclaircies; parfois, une clé de

⁽⁶³⁾ Article 15 du cahier général des charges.

⁽⁶⁴⁾ Article 3, § 1^{er}, dernier alinéa, et § 2, al. 3, de l'arrêté royal du 26 septembre 1996.

Circulaire de la Chancellerie du Premier Ministre du 12 mars 2009 – Marchés publics – Délais de paiement et intérêts de retard, *Moniteur belge* du 16 mars 2009, pp. 22240 et 222(41).

⁽⁶⁵⁾ Conseil d'État, arrêt n° 84.828 du 25 janvier 2000.

répartition entre les parties est prévue, tandis que plusieurs cahiers spéciaux des charges se contentent d'indiquer que des factures séparées sont adressées aux diverses parties.

Des modalités de paiement plus spécifiques devraient également être établies pour les marchés à commandes.

4.6 Moyens d'action du pouvoir adjudicateur ⁽⁶⁶⁾

Les cahiers spéciaux des charges de près de 76 % des marchés publics examinés comportent un amalgame, sous le vocable « pénalités de retard », entre les pénalités ⁽⁶⁷⁾ et les amendes de retard ⁽⁶⁸⁾; ils omettent d'ailleurs de se référer, pour celles-ci et pour les mesures d'office, selon le cas, à l'article 66 (fournitures) ou 75 (services) du cahier général des charges.

Aucune sanction n'a été appliquée, durant la période de référence, pour des fautes commises par les adjudicataires lors de l'exécution des marchés publics de travaux, de fournitures et de services. Il n'a toutefois pas été possible de contrôler la correcte application des sanctions en l'absence de documents relatifs au respect du délai d'exécution et à la réception des prestations.

4.7 Réception ⁽⁶⁹⁾

Les documents figurant dans les dossiers des marchés publics conclus par l'AWEX durant la période de référence, ou qui ont dû être réclamés, font apparaître que la phase de réception des fournitures ou des services n'a pas réellement été formalisée. Par conséquent, le principe du service fait et accepté – ouvrant le droit, pour l'adjudicataire, au paiement des fournitures livrées ou des services prestés – n'est pas observé.

En outre, l'absence de réception ne donne aucune garantie que les fournitures ou les services aient été réalisés conformément aux règles de l'art ainsi qu'aux clauses et conditions du marché considéré; elle ne permet pas non plus de s'assurer que le délai d'exécution a bien été respecté, alors qu'il s'agit d'un critère d'attribution très souvent utilisé.

Des modalités de réception, claires et précises, doivent non seulement figurer dans les cahiers spéciaux des charges, mais aussi être réellement et intégralement appliquées dans chaque marché public de travaux, de fournitures ou de services.

5. Marchés particuliers

5.1 Montage et démontage de stands ou de pavillons d'exposition

Le montage et le démontage, transport compris, de stands ou de pavillons d'exposition dans le cadre de foires et salons organisés dans divers pays européens durant la période de référence représentent trente-neuf marchés publics, soit près de 56 % de l'ensemble des marchés examinés.

Concernant les modes de passation, ce sont essentiellement l'appel d'offres restreint (13 %) et surtout la procédure négociée sans publicité (87 %) qui ont été utilisés.

Le pouvoir adjudicateur a considéré ces prestations comme des marchés publics de services, se rattachant à la catégorie B 27 – Autres services de l'annexe 2 de la loi du 24 décembre 1993.

Il convient de signaler que figure expressément dans cette catégorie « l'organisation de foires, salons, démonstrations et expositions » ⁽⁷⁰⁾, mais que ce service n'a aucun rapport avec la problématique des stands ou pavillons d'exposition.

⁽⁶⁶⁾ Articles 20 (tous les marchés), 48 (travaux), 66 (fournitures) et 75 (services) du cahier général des charges.

⁽⁶⁷⁾ Article 20, § 4, du cahier général des charges.

⁽⁶⁸⁾ Article 20, § 5, du cahier général des charges.

⁽⁶⁹⁾ 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.

⁽⁷⁰⁾ Circulaire du 2 décembre 1997, *Moniteur belge* du 13 décembre 1997, p. 33370.

L'objet de ces marchés publics ne peut être considéré comme un service relevant de l'annexe précitée, mais il rentre plutôt dans la définition d'un marché public de fournitures au sens de l'article 5 de la loi précitée. La mise à disposition résultant d'une location en constitue l'élément essentiel et le marché comporte, à titre accessoire, des travaux de montage et de démontage.

Face à l'éparpillement de ces marchés publics, un certain regroupement est indispensable. Le pouvoir adjudicateur pourrait ainsi avoir recours à la technique du marché à commandes, ou à l'allotissement sur une base géographique ou lié à la nature des salons et des foires auxquels participe l'AWEX.

5.2 Publication de périodiques en langues étrangères

L'Agence édite cinq périodiques en langue étrangère : allemand, néerlandais, espagnol, italien et anglais. Seuls les marchés publics concernant l'édition de deux périodiques, l'un en italien et l'autre en espagnol, ont été examinés, puisque ceux relatifs aux publications en allemand, anglais et néerlandais ont été passés antérieurement à la période de référence.

L'édition de chaque périodique implique la passation de deux marchés publics de services, l'un pour les opérations de pré-press et l'autre pour l'impression.

Ces marchés ont fait l'objet d'un appel d'offres restreint avec publication d'un avis de marché dans le *Bulletin des adjudications*.

L'absence de globalisation de ces marchés publics, même partielle, pose question. Il serait, en effet, plus approprié de globaliser, pour les cinq langues, d'une part, les opérations de pré-press et, d'autre part, l'impression des périodiques, et d'utiliser, dans le cadre de chaque marché, la technique de l'allotissement.

Sur la base de l'estimation du coût de ces marchés publics, le seuil européen devrait être atteint et le principe de concurrence se verrait renforcé grâce à un avis de marché publié au niveau tant européen que belge.

Le délai d'exécution des quatre marchés publics de services examinés est de deux ans, avec une possibilité de reconduction de deux fois un an. Durant le délai initial, l'adjudicataire est chargé, selon le cas, des prestations de pré-press ou d'impression pour six éditions de périodiques en italien et en espagnol. Le montant à prendre en considération pour l'attribution de ces marchés est, dès lors, le prix pour six éditions et non pour une seule, comme l'indique le procès-verbal d'attribution des marchés précités.

5.3 Immersion linguistique

Durant la période de contrôle, l'AWEX a conclu deux marchés publics de services ayant pour objet l'organisation, respectivement en 2007 et 2008, de stages non résidentiels et résidentiels d'immersion linguistique en allemand, anglais, espagnol, italien, néerlandais, portugais, chinois et russe. Ces stages sont réservés aux cadres commerciaux des petites et moyennes entreprises wallonnes.

Ces marchés publics ont fait l'objet d'un appel d'offres général avec publication d'un avis de marché dans le *Bulletin des adjudications*. Étant donné l'impossibilité d'établir la quantité de prestations à fournir, ils prennent l'aspect d'un marché à commandes. Aucun allotissement n'est prévu dans les documents de ces marchés.

Sur la base des critères d'attribution figurant dans les cahiers spéciaux des charges, six firmes ont été retenues pour 2007 et sept pour 2008.

La procédure suivie par l'Agence consiste à établir, pour un an, une liste de firmes auxquelles seront confiés les stages d'immersion linguistique. L'établissement d'une telle liste ainsi que l'attribution, par le biais d'un appel d'offres général, des deux marchés publics à plusieurs adjudicataires ne sont pas admissibles au regard de la réglementation des marchés publics.

Il est indéniable que les marchés publics de formations s'accommodent assez mal des procédures existantes, en raison des incertitudes qu'ils renferment (le nombre de personnes intéressées, par exemple); la solution consisterait à utiliser l'accord-cadre dans le

régime général. Une telle procédure permettrait d'établir un accord entre le pouvoir adjudicateur et un ou plusieurs soumissionnaires, lequel aurait pour objet de fixer les termes de commandes à passer au cours d'une période donnée. À l'issue des négociations menées avec les soumissionnaires ayant déposé une offre de formation, le pouvoir adjudicateur attribuerait les accords-cadres aux prestataires dont les offres de formation auraient été retenues.

Dans la réglementation actuelle des marchés publics, l'accord-cadre ne concerne toutefois que les secteurs spéciaux (eau, énergie, transports et services postaux) ⁽⁷¹⁾.

La loi du 15 juin 2006 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services ⁽⁷²⁾ précise qu'un pouvoir adjudicateur peut conclure, dans le régime général, des accords-cadres et indique quelques modalités essentielles, laissant au Roi le soin de fixer les conditions qui les régissent ⁽⁷³⁾.

Dès l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation des marchés publics, l'accord-cadre sera étendu aux secteurs classiques mais, pour l'instant, l'utilisation d'un tel accord – qu'il concerne un ou plusieurs opérateurs – ne repose sur aucune base légale dans le régime général, même si certains pouvoirs adjudicateurs y ont déjà recours.

Il ressort de l'examen des documents de ces deux marchés publics de services que, par le passé, l'organisation de stages d'immersion linguistique faisait l'objet d'une subvention. Les cahiers spéciaux des charges font d'ailleurs état, dans les dispositions techniques et fonctionnelles, de l'existence d'un rapport trimestriel adressé par l'adjudicataire à l'AWEX, sur la base d'une disposition spécifique aux subventions ⁽⁷⁴⁾.

Il existe chez bon nombre de pouvoirs adjudicateurs une certaine confusion, quant à la qualification juridique de l'acte de base, entre les subventions et les marchés publics de services.

En accordant une subvention, l'autorité publique entend encourager des activités qu'elle considère comme utiles à l'intérêt général; en concluant un marché public de services, elle confie, à un prestataire, une tâche qu'elle juge nécessaire pour ses propres activités. Différente, la finalité de ces deux instruments 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, al. 3, ainsi que 55 à 58 de l'arrêté royal du 17 juillet 1991 portant coordination des lois sur la comptabilité de l'État.

Il importe également de souligner que les prestations entrant dans le champ d'application *ratione materiae* de la loi précitée sont des marchés publics de services et sont *de facto* soumises à la réglementation relative à ceux-ci.

Un amalgame entre «marché public de services» et «subvention» n'a pas lieu d'être. L'acte de base et les règles juridiques, les conditions financières, le régime fiscal et l'imputation budgétaire diffèrent fondamentalement selon qu'il s'agit de subsides ou de marchés publics de services. La Cour recommande donc de maintenir une stricte séparation entre ces deux procédures et leurs modalités propres.

5.4 Déménagement de l'ex-OFI

Dans le cadre du déménagement de l'ex-OFI et de son installation au *Namur Office Park*, plusieurs marchés de travaux, de fournitures et de services ont été conclus: ils concernent des services de déménagement, la fourniture de mobilier complémentaire, l'entretien des locaux et le nettoyage des vitres et châssis, l'installation d'un nouveau cen-

⁽⁷¹⁾ Articles 27 et 41bis de la loi du 24 décembre 1993.

⁽⁷²⁾ La loi du 15 juin 2006 n'est pas encore d'application, à l'exception toutefois de trois dispositions entrées en vigueur à la date de la publication de cette loi au *Moniteur belge*: il s'agit des articles 15 (recours à une centrale d'achat ou de marchés), 31 (logements sociaux) et 70 (arrêtés royaux pris en exécution ou en application de la loi précitée).

⁽⁷³⁾ Article 32 de la loi précitée, *Moniteur belge* du 15 février 2007, p. 7364.

⁽⁷⁴⁾ Article 55 de l'arrêté royal du 17 juillet 1991 portant coordination des lois sur la comptabilité de l'État.

tral téléphonique, ainsi que la réfection des peintures extérieures du bâtiment situé avenue Materne, à Jambes.

Ces marchés publics ont tous fait l'objet d'une procédure négociée sans publicité et donné lieu à de nombreuses critiques figurant ci-avant, telles que l'absence de cahier spécial des charges, de constitution d'un cautionnement, de référence à une hypothèse déterminée de procédure négociée sans publicité ou de consultation de la concurrence.

La qualification donnée à deux marchés publics était erronée : l'installation d'un nouveau central téléphonique faisant l'objet d'un *leasing* n'a pas, contrairement aux affirmations de l'ex-OFI, pour objet des services mais bien des fournitures. De même, la réfection des peintures extérieures de l'ancien bâtiment occupé par l'ex-OFI n'est pas non plus un marché public de services : il s'agit en fait d'un marché public de travaux, par référence à l'annexe 1 de la loi du 24 décembre 1993 (classe 50, groupe 504 et sous-groupe 504.4).

Le marché public de services relatif à l'entretien des locaux et au nettoyage des vitres et châssis occupés par l'ex-OFI, pour lequel aucune visite des lieux n'a été organisée préalablement au dépôt des offres, a été conclu pour une durée de quatre ans, au montant de 62.128 euros hors TVA, après consultation de quatre firmes.

Suite à une visite des lieux, un différend a opposé l'adjudicataire au pouvoir adjudicateur quant à l'étendue des prestations à réaliser. L'ex-OFI a résilié le marché public sans invoquer aucune base légale ou réglementaire et il a adressé une demande de prix, en annexe de laquelle figurait un cahier spécial des charges modifié, aux quatre firmes soumissionnaires ainsi qu'à une cinquième présente sur le site. Les offres ainsi déposées dépassaient le montant de 67.000 euros hors TVA et le recours à l'article 17, § 2, 1^o, a) de la loi précitée s'avérait donc incorrect.

Pour sortir de cette situation confuse, l'administration centrale de l'AWEX a décidé, durant l'audit, de ne pas donner suite à la dernière procédure, en application de l'article 18 de la loi, et de consulter, sur la base d'un nouveau cahier spécial des charges lui aussi modifié (le délai d'exécution étant ramené à deux ans), les cinq firmes concernées, permettant ainsi d'invoquer l'article 17, § 2, 1^o, a) de la loi précitée.

5.5 Prestations juridiques ⁽⁷⁵⁾

Durant la période de référence, l'AWEX a eu recours aux services de deux cabinets d'avocats pour traiter diverses affaires contentieuses.

Le service juridique de l'organisme est dans l'impossibilité de fournir le moindre document concernant la désignation des avocats. La désignation est en fait contenue dans la lettre explicitant le litige qui est adressée à l'avocat choisi.

Les avocats cocontractants de l'Agence sont rémunérés à l'affaire; il n'existe aucune trace d'un paiement par abonnement. Les montants liquidés pour des dépenses d'ordre juridique s'élèvent, durant la période de référence, à 35.444,70 euros.

Depuis l'entrée en vigueur, le 1^{er} mai 1997, de la loi du 24 décembre 1993 et de ses arrêtés d'application, les services juridiques constituent de véritables marchés publics ⁽⁷⁶⁾. La commission (fédérale) des marchés publics a d'ailleurs confirmé, le 18 mai 2005, que les prestations juridiques constituent des marchés publics de services au sens de l'annexe 2, catégorie B21, de la loi précitée et que, par conséquent, la réglementation concernant les marchés publics leur est applicable ⁽⁷⁷⁾.

La qualification de marché public s'applique tant aux missions de conseils ou d'études demandées 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. Ainsi, il est fort difficile, voire impossible, d'estimer le coût d'une telle prestation; de même, l'intervention d'un avocat doit parfois se dérouler dans

⁽⁷⁵⁾ 160^e (15^e) Cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I^{er}, *Doc. parl.*, Rég. w., 616 (2003-2004) – N^o 1, pp. 62 à 73.

⁽⁷⁶⁾ 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, *Moniteur belge* du 13 décembre 1997, pp. 33361 et 33362.

⁽⁷⁷⁾ Document n^o 2359 de la Commission (fédérale) des marchés publics.

des délais fort courts et contraignants, peu compatibles avec le déroulement d'une procédure de passation d'un marché public.

Devenue un marché public de services à part entière, la prestation juridique doit respecter la réglementation y afférente, même si des aménagements sont sans doute nécessaires dans certains cas. L'accent doit néanmoins être mis sur certaines modalités contenues dans la réglementation précitée, telles que le respect de la concurrence ⁽⁷⁸⁾, 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 ⁽⁷⁹⁾ à l'hypothèse *a*) de l'article 17, § 2, 1^o, de la loi précitée, 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 ⁽⁸⁰⁾ et d'établir un mode d'évaluation des prestations.

Il serait opportun de mener une réflexion au sujet des services juridiques, sur la base, par exemple, de la circulaire du service public de Wallonie du 5 décembre 2008, relative à l'application de la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics, aux services juridiques de conseil et de représentation devant les juridictions ⁽⁸¹⁾.

5.6 Prestations des réviseurs d'entreprises ⁽⁸²⁾

Pendant une longue période, l'AWEX n'a pas envisagé la question des prestations des réviseurs d'entreprises sous l'angle des marchés publics. Pourtant, l'ensemble de leurs activités s'inscrit incontestablement dans le cadre des marchés publics de services et est visé par la réglementation y afférente ⁽⁸³⁾. Les services comptables, d'audit et de tenue de livres figurant à la catégorie A 9 (CPC 862) de l'annexe 2 de la loi du 24 décembre 1993 comprennent, entre autres, de telles prestations ⁽⁸⁴⁾.

Afin de respecter l'esprit des réglementations européenne et belge, principalement le principe de concurrence, il importait d'organiser un marché public de services relatif aux prestations de réviseur d'entreprises au sein de l'Agence.

Le réviseur d'entreprises qui, lors du présent audit, était chargé de mission auprès de l'AWEX, a été désigné en 1999 par le conseil d'administration de l'Agence; en 2007, à la suite de la fusion entre celle-ci et l'OFI, la mission du réviseur a été redéfinie. À cette occasion, l'Agence a reconnu que les services prestés par un réviseur d'entreprises devaient être considérés comme un marché public de services.

Le renouvellement du contrat du réviseur d'entreprises de l'AWEX par le biais d'un marché public de services n'est intervenu qu'en 2009. Il a fait l'objet d'un appel d'offres général, un avis de marché ayant été publié dans le *Bulletin des adjudications*.

Huit firmes ont déposé une offre et toutes ont été sélectionnées. Le marché a été attribué, pour une durée de trois ans, au soumissionnaire dont l'offre a été jugée la plus intéressante en fonction de critères d'attribution pondérés. Le montant de ce marché s'élève à 60.000 euros hors TVA.

6. Conclusions et recommandations

Le contrôle des marchés publics conclus, en 2007 et durant le premier semestre 2008, par les services de l'AWEX a révélé diverses carences, tant au niveau de la passation des marchés que de leur exécution.

Afin d'améliorer cette situation, la Cour des comptes formule diverses recommandations.

⁽⁷⁸⁾ Compte tenu, toutefois, des dispositions de l'article 68, al. 4, 5 et 6, de l'arrêté royal du 8 janvier 1996.

⁽⁷⁹⁾ Vu la dérogation figurant à l'article 120 de l'arrêté royal précité.

⁽⁸⁰⁾ Par exemple, le taux horaire appliqué.

⁽⁸¹⁾ *Moniteur belge* du 16 décembre 2008, 2^e éd., pp. 66697 à 66700.

⁽⁸²⁾ 160^e (15^e) Cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I^{er}, *Doc. parl.*, Rég. w., 616 (2003-2004) – N^o 1, pp. 62 à 73.

⁽⁸³⁾ Rapport annuel 1997 de l'Institut des réviseurs d'entreprises, pp. 52 à 54.

⁽⁸⁴⁾ Circulaire du 2 décembre 1997, *Moniteur belge* du 13 décembre 1997, pp. 33343 et 33344.

Elle recommande tout d'abord de centraliser la gestion des marchés publics (y compris ceux de l'ex-OFI) et d'élaborer des outils destinés à aider les personnes qui en sont chargées (réalisation d'un vade-mecum, élaboration de modèles de documents du marché, mise à disposition de la réglementation des marchés publics, formations, etc.), d'utiliser un mode d'identification commun à tous les services de l'Agence et de compléter les dossiers en regroupant l'ensemble des documents relatifs à la passation et à l'exécution des marchés.

Le service chargé de la centralisation de la gestion des marchés publics doit pouvoir intervenir à tout moment dans les phases de passation et d'exécution d'un marché public 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 du marché et de la notification de l'attribution.

Tous les marchés publics excédant le montant de 5.500 euros hors TVA, sans aucune exception, doivent être confiés à ce service, qui, par le biais d'une application informatique, sera également chargé de répertorier l'ensemble des marchés publics de l'organisme, quel qu'en soit le montant.

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 importe d'assurer, tant en procédure ouverte que restreinte, une parfaite concordance entre l'avis de marché et le cahier spécial des charges.

La période de validité d'une liste de prestataires sélectionnés établie conformément aux articles 65, al. 2 et 66, § 2, de l'arrêté royal du 8 janvier 1996 est au maximum de douze mois, toute prolongation de la validité de cette liste au-delà de ce terme constituant une irrégularité.

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.

La réglementation des marchés publics opère une nette distinction entre les critères de sélection qualitative et les critères d'attribution du marché. Néanmoins, il arrive souvent que certains critères utilisés pour l'attribution des marchés relèvent de la sélection qualitative et, en particulier, de la capacité technique des soumissionnaires. Dans ce cas, il importe que le pouvoir adjudicateur démontre que le marché en question présente une spécificité telle que ces critères doivent être repris au titre de critères d'attribution.

En appel d'offres, le marché est attribué à l'entrepreneur, au fournisseur ou au prestataire de services qui a déposé l'offre régulière la plus intéressante en fonction de critères d'attribution qui doivent être mentionnés dans le cahier spécial des charges ou, le cas échéant, dans l'avis de marché. L'utilisation de ces critères doit intervenir dans le strict respect de la réglementation des marchés publics. Il en est de même pour d'éventuels sous-critères d'attribution.

En ce qui concerne l'utilisation de la procédure négociée avec ou sans publicité, il convient de rappeler que les conditions légales d'application de l'article 17, § 2, ou § 3, 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 préconise de prévenir certaines situations problématiques évoquées dans le cadre de l'audit (perte de plusieurs offres, absence de procès-verbal d'ouverture des offres, modalités relatives au dépôt et à l'ouverture des offres, offre non signée ou ne rencontrant pas les spécifications du cahier spécial des charges), 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 des erreurs et des inexactitudes, la Cour recommande d'élaborer des modèles de cahiers spéciaux des charges selon le type de 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 suivies 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.

Il convient que l'exécution de travaux, la livraison de fournitures ou la prestation de services fassent l'objet d'une réception, ouvrant, à l'adjudicataire, le droit au paiement.

Le montage et le démontage de stands ou de pavillons d'exposition concernent des fournitures et, vu leur grand nombre, doivent être regroupés.

L'édition de périodiques en langue étrangère doit faire l'objet d'une certaine globalisation, tout en maintenant une dissociation entre les opérations de pré-press et l'impression des périodiques.

Quant aux marchés publics de services concernant les immersions linguistiques, la procédure doit être entièrement revue de façon à suivre les modalités de la réglementation des marchés publics.

Enfin, depuis le 1^{er} mai 1997, les prestations des avocats constituent des marchés publics de services et sont, par conséquent, soumises à la réglementation y afférente.

Dans sa réponse, l'AWEX a précisé avoir pris bonne note des observations de la Cour et, dans de nombreux cas, avoir déjà réagi positivement, notamment en adoptant diverses mesures quant à la gestion et à la centralisation des marchés publics et en adaptant les cahiers spéciaux des charges.

Le vice-président et Ministre de l'Économie, des PME, du Commerce extérieur et des Technologies nouvelles du Gouvernement wallon note, dans sa réponse, que l'Agence a décidé de créer, dans le courant de l'année 2010, deux bases de données – l'une physique, l'autre électronique – qui permettront une centralisation de l'information sur les marchés publics, depuis la phase d'autorisation à lancer le marché jusqu'à la notification de l'attribution. Ensuite sera instituée une fonction permanente « Marchés publics » spécifique, chargée de centraliser les marchés publics et d'intervenir à tout moment dans les phases de passation et d'exécution. Selon le Ministre, cela devrait permettre de prendre en compte les remarques de la Cour des comptes concernant la gestion globale des marchés publics.

2.2 Les marchés publics du CGRI et de la DRI conclus en 2007 et durant le premier semestre 2008 ⁽⁸⁵⁾

La Cour des comptes a procédé à un contrôle de légalité et de régularité des marchés publics conclus en 2007 et durant le premier semestre 2008 par le CGRI et la DRI. La Cour a formulé plusieurs recommandations relativement à la passation et à l'exécution de ces marchés.

1. Introduction

Au cours du deuxième semestre 2008, la Cour des comptes a procédé à un contrôle de légalité et de régularité des marchés publics passés, en 2007 et durant le premier semestre 2008, par le Commissariat général aux relations internationales (CGRI) et la division des relations internationales (DRI) de l'ex-Ministère de la Région wallonne, réunis depuis, le 1^{er} janvier 2009, dans « Wallonie-Bruxelles International » (WBI).

Un contrôle du même type est également intervenu pour les marchés publics conclus par l'Agence wallonne à l'exportation et aux investissements étrangers (AWEX).

1.1 Réglementation applicable

Les marchés publics passés par le CGRI et la DRI concernent uniquement le régime général et sont dès lors soumis aux dispositions suivantes :

- 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.

1.2 Méthode

Le présent audit porte sur les vingt-huit marchés publics conclus par le CGRI et la DRI en 2007 et pendant le premier semestre 2008 et dont le montant de la dépense à approuver dépasse 5.500 euros hors TVA. Ils comprennent, au sens de l'article 5 de la loi du 24 décembre 1993, des fournitures et des services.

Une attention particulière a également été accordée aux prestations juridiques et à celles des réviseurs d'entreprises fournies au seul CGRI.

Les résultats provisoires du contrôle ont été adressés, le 22 juillet 2009, à l'administrateur général de WBI. Celui-ci a communiqué ses commentaires le 31 août 2009 et un débat contradictoire a eu lieu le 17 septembre 2009, dont il a été tenu compte dans le rapport envoyé, le 29 septembre 2009, au ministre-président du Gouvernement wallon. Par dépêche non datée et parvenue le 26 octobre 2009, celui-ci a adressé ses commentaires à la Cour.

2. Gestion

2.1 Centralisation des marchés publics

Il existe, au sein du CGRI-DRI, une certaine centralisation des marchés publics. Celle-ci résulte de la mise en place d'un service des marchés publics, composé, à l'époque du contrôle, de deux personnes, dont l'activité ne se limitait pas aux seuls marchés publics.

⁽⁸⁵⁾ Dr 3.423.110.

Ce service est chargé de la passation des marchés publics dont le montant de la dépense à approuver excède 5.500 euros hors TVA. Les marchés qui ne dépassent pas ce montant sont, quant à eux, gérés directement par le gestionnaire du dossier au sein du service concerné.

Il importe de souligner que l'action du service précité concerne uniquement la phase de passation des marchés et non leur exécution, qui est laissée au service gestionnaire. Or le service des marchés publics ne peut être laissé dans l'ignorance quant au déroulement de la phase d'exécution des marchés.

Nonobstant l'existence d'un tel service, le CGRI-DRI se trouve dans l'impossibilité d'établir rapidement une liste fiable et exhaustive des marchés publics passés durant une période de référence. Ainsi, quelques marchés repris dans le cadre du présent contrôle ne figuraient pas sur les listes transmises à la Cour des comptes.

Tous les marchés publics excédant le montant de 5.500 euros hors TVA doivent impérativement être confiés au service des marchés publics, qui doit également devenir, par le biais d'une application informatique, la « mémoire » du CGRI-DRI dans ce domaine spécifique, quel que soit, d'ailleurs, le montant des marchés.

Les marchés publics conclus en 2007 et durant le premier semestre 2008 sont, pour la plupart, identifiés uniquement par un numéro de secteur d'activité, qui demeure identique au fil des années. Il n'existe donc aucun mode d'identification des marchés publics qui soit commun à tous les services du CGRI-DRI et grâce auquel chaque marché recevrait un numéro d'identification qui lui soit propre.

Afin d'aider les personnes chargées des marchés publics au sein du CGRI-DRI, le service devrait élaborer un vade-mecum des marchés publics ainsi que des modèles de documents du marché (cahiers spéciaux des charges, demandes de prix, etc.).

Diverses lacunes ont été relevées dans les dossiers des marchés publics, dont l'absence d'offres, de demandes de prix, de factures, de procès-verbal de sélection qualitative (en cas de procédure restreinte) ou d'ouverture des offres, de la décision de sélection ou de non-sélection (en cas de procédure restreinte), de rapport d'attribution, de réception des fournitures ou services, de la preuve de la constitution du cautionnement, de la décision motivée d'attribution du marché ou simplement de date et de signature sur de nombreux documents.

2.2 Marchés à commandes

À côté des marchés dits définis, les marchés à commandes de fournitures ou de services représentent plus de 57 % de l'ensemble des marchés examinés.

Aucune véritable distinction n'est établie, dans les documents du marché, 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 fournitures ou des services – n'y sont pas prises en compte.

Le cahier spécial des charges de tous les marchés à commandes prévoit une absence d'exclusivité dans le chef de l'adjudicataire, le pouvoir adjudicateur conservant le droit de réaliser lui-même certaines tâches similaires dans le cadre du marché.

Dans ce type de marchés, le pouvoir adjudicateur se réserve généralement le droit, sans que l'entrepreneur, le fournisseur ou le prestataire de services puisse élever aucune réclamation ni prétendre à une indemnisation, de conclure avec des tiers un ou plusieurs marchés de quelque nature que ce soit, de même objet ou d'objet plus restreint, portant sur des besoins semblables à ceux faisant l'objet du marché à commandes et pendant la période de validité de celui-ci. De cette manière, il conserve une garantie dans le cas où l'adjudicataire du marché à commandes n'accomplirait pas, selon les règles de l'art, les prestations qui lui ont été commandées, ou qu'il serait dans l'impossibilité d'exécuter le bon de commande qui lui a été délivré.

Toutefois, certains services du CGRI-DRI ont une approche trop souple quant à l'application de la clause précitée, en omettant, sans raison valable, de s'adresser à l'adjudicataire du marché à commandes considéré.

Les marchés examinés présentent généralement un caractère pluriannuel et se caractérisent par un nombre peu élevé d'offres déposées, même si, en cas de recours à la procédure négociée sans publicité, la consultation de la concurrence est fort large.

Les marchés à commandes non seulement sont majoritaires parmi les marchés examinés, mais ils présentent également une grande diversité d'objets. Étant donné le recours très fréquent aux prestations de traiteurs dans le cadre de manifestations ou de réunions, il s'impose d'utiliser la technique du marché à commandes pour ce type de prestations.

2.3 Marchés conjoints ⁽⁸⁶⁾

L'exécution conjointe de travaux, de fournitures ou de services pour le compte de pouvoirs adjudicateurs différents peut, dans l'intérêt général, faire l'objet d'un marché unique attribué par adjudication, appel d'offres ou procédure négociée, dans les conditions déterminées par la loi du 24 décembre 1993.

Les marchés examinés sont quasiment tous des marchés conjoints. Ils réunissent généralement le CGRI et la DRI, auxquels s'ajoutent, dans certains cas, l'AWEX ou une association sans but lucratif, l'Association pour la promotion de l'éducation et de la formation à l'étranger (APEFE).

Dans tous les dossiers, les documents indiquent qu'il s'agit d'un marché conjoint et le cahier spécial des charges précise que le CGRI intervient, tant pour l'attribution du marché que pour son exécution, au nom des autres parties.

2.4 Recours aux marchés publics

Le CGRI-DRI étant un pouvoir adjudicateur au sens de l'article 4, § 1^{er} et § 2, de la loi du 24 décembre 1993, toutes les prestations effectuées en Belgique ou à l'étranger et entrant dans le champ d'application *ratione materiae* de la loi précitée ⁽⁸⁷⁾ constituent des marchés publics et sont *de facto* soumises à la réglementation y relative.

Une convention «d'assistance juridique et judiciaire» passée, le 23 avril 2007, entre la Délégation Wallonie-Bruxelles et un cabinet d'avocats congolais illustre la méconnaissance de ces règles.

3. Passation des marchés publics

3.1 Modes de passation

Au cours de la période de référence, seuls l'appel d'offres, général et restreint, et surtout la procédure négociée, avec ou sans publicité, ont été utilisés.

3.1.1 Appel d'offres général ou restreint ⁽⁸⁸⁾

La procédure de l'appel d'offres général concerne trois marchés publics, dont un de fournitures et deux de services. La forme restreinte de l'appel d'offres a été utilisée dans un seul cas, pour un marché public de services.

Les critères d'attribution des marchés publics examinés sont tous pondérés. Pour un marché public de services, la pondération des critères d'attribution ne respecte pas l'ordre décroissant d'importance pourtant inscrit dans le cahier spécial des charges; en outre, le critère d'attribution concernant l'accord ferme des soumissionnaires pour la mise au point des modalités de déménagement avec les délégués et conseillers concernés ne permet pas de comparer les offres.

⁽⁸⁶⁾ Article 19 de la loi du 24 décembre 1993.

⁽⁸⁷⁾ Article 5 de la loi du 24 décembre 1993.

⁽⁸⁸⁾ Article 14 et 16 de la loi précitée.
Articles 114 et 115 de l'arrêté royal du 8 janvier 1996.

3.1.2 Procédure négociée avec ou sans publicité

Procédure négociée avec publicité ⁽⁸⁹⁾

Trois marchés publics de services ont fait l'objet d'une telle procédure.

Pour celui concernant le recouvrement de créances du seul CGRI, un avis de marché a été publié dans le *Bulletin des adjudications*, mais le cahier spécial des charges se contente de renvoyer sans plus à l'article 17 de la loi du 24 décembre 1993, tandis que le procès-verbal d'analyse et d'attribution du marché, quant à lui, mentionne simplement la procédure négociée. La procédure utilisée est incorrecte car elle ne s'est pas déroulée en deux étapes nettement distinctes et aucune des hypothèses figurant à l'article 17, § 3, de la loi précitée n'est invoquée. En fait, le pouvoir adjudicateur a publié un avis de marché et conclu une procédure négociée sans publicité en se basant, sans s'y référer, sur l'article 17, § 2, 1^o, a), de la loi précitée. Une telle procédure n'est pas prévue dans la réglementation des marchés publics.

Dans le cas du deuxième marché, relatif à des prestations de réviseur d'entreprises pour le CGRI et l'APEFE, un avis de marché a été publié dans le *Bulletin des adjudications* et le cahier spécial des charges indique clairement qu'il s'agit d'une procédure négociée avec publicité; toutefois, ni l'avis de marché ni le cahier spécial des charges n'invoquent une des hypothèses figurant à l'article 17, § 3, de la loi du 24 décembre 1993.

En ce qui concerne le troisième marché, relatif à l'acquisition d'un nouveau logiciel comptable et budgétaire ou à l'adaptation du logiciel existant, un avis de marché a été publié dans le *Bulletin des adjudications* et le recours à la procédure négociée avec publicité est basé, dans le cahier spécial des charges, sur l'article 17, § 3, 4^o, de la loi précitée.

Dans les trois cas, des critères d'attribution pondérés sont prévus; toutefois, ils amènent à formuler deux remarques: d'une part, «*l'engagement ferme quant à la date de mise en œuvre d'un acte de procédure à compter de la transmission de l'instruction*», repris comme critère d'attribution dans le cadre du premier marché et pondéré à hauteur de 20 %, ne peut être considéré comme tel et, d'autre part, la présence de critères d'attribution s'accommode mal des spécificités de l'hypothèse invoquée pour le troisième marché.

Procédure négociée sans publicité ⁽⁹⁰⁾

Concernant vingt et un cas, soit 75 % de l'ensemble, cette procédure est de loin la plus utilisée pour les marchés publics examinés.

L'analyse a suscité quelques critiques relatives à l'utilisation d'une hypothèse de procédure négociée sans publicité, voire à l'absence de justification du recours à une hypothèse définie.

Utilisation d'un seuil déterminé

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 public 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 ⁽⁹¹⁾.

Cette hypothèse se retrouve dans seize cas, représentant 57 % des marchés publics examinés. Le recours est mentionné dans le cahier spécial des charges. Toutefois, il s'agit d'une référence indirecte – et parfois confuse ou approximative – au montant de 67.000 euros hors TVA et l'hypothèse a) de l'article 17, § 2, 1^o, de la loi précitée n'est mentionnée ni dans le cahier spécial des charges, ni dans le procès-verbal d'analyse et d'attribution du marché.

⁽⁸⁹⁾ Article 17, § 3, de la loi précitée.

⁽⁹⁰⁾ Article 17, § 2, de la loi du 24 décembre 1993.

⁽⁹¹⁾ Article 120 de l'arrêté royal du 8 janvier 1996.

Le montant de référence est porté aux seuils européens pour les marchés publics de services des catégories A 6 (services financiers), A 8 (services de recherche et de développement) et B 21 (services juridiques) de l'annexe 2 de la loi du 24 décembre 1993.

La Cour rappelle, à cet égard, qu'en cas de recours à la procédure négociée, le pouvoir adjudicateur doit impérativement indiquer et justifier correctement l'hypothèse retenue.

Utilisé dans deux cas, le critère d'attribution «respect des données techniques» doit porter sur des offres techniquement conformes et impérativement être précisé dans les documents du marché, au regard de l'objet de celui-ci et du but poursuivi. Il ne doit pas être confondu avec la «conformité technique», qui représente une condition de régularité des offres en fonction des spécifications techniques impératives figurant dans le cahier spécial des charges.

Les critères d'attribution «engagement ferme concernant les détails de réalisation» et «engagement ferme concernant les délais d'exécution/livraison» ne sont pas de nature à permettre une comparaison des offres dans les marchés publics de services auxquels ils se rapportent.

Enfin, deux marchés publics de services utilisent le critère d'attribution «suggestions». Pour rappel, la suggestion est l'ancienne dénomination de la variante libre ⁽⁹²⁾ et celle-ci ne peut, en aucun cas, constituer un critère ou un sous-critère d'attribution, car elle est à évaluer au regard des différents critères d'attribution figurant dans le cahier spécial des charges du marché public considéré.

Absence d'hypothèse

Pour cinq marchés publics de fournitures ou de services, soit près de 18 % des marchés analysés, le pouvoir adjudicateur a omis de préciser l'hypothèse de procédure négociée sans publicité à laquelle il se réfère, de mentionner l'absence de publicité, voire d'indiquer qu'il s'agit d'une procédure négociée.

L'examen de ces marchés suscite des remarques relatives, notamment, à la justification du choix de la procédure, à la 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.

À cet égard, dans le cadre d'un marché public de services, le critère «suggestions du candidat» a été relevé. Il est renvoyé, à cet égard, à la remarque ci-avant concernant l'utilisation, comme critère d'attribution, de l'ancienne dénomination de la variante libre.

3.2 Règles de publicité ⁽⁹³⁾

Sept marchés publics de fournitures ou de services, soit 25 % des marchés examinés, sont concernés par ces règles de publicité. N'atteignant pas les seuils européens, ces marchés ont fait l'objet d'une publicité uniquement au niveau belge, dans le *Bulletin des adjudications*.

Des distorsions existent, pour trois marchés, entre l'avis de marché et le cahier spécial des charges au point de vue, notamment, de la sélection qualitative, de la date limite pour la réception des offres, de la date de leur ouverture et de la prise en compte de la reconduction du marché.

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.

Quant à la qualification des marchés publics de services par rapport aux catégories figurant dans l'annexe 2 de la loi du 24 décembre 1993, il importe de souligner que le recouvrement de créances n'est pas un service juridique se rattachant à la catégorie B 21 – Services juridiques de l'annexe précitée, mais une prestation relevant de la catégorie B 27 – Autres services ⁽⁹⁴⁾.

⁽⁹²⁾ Article 16 de la loi du 24 décembre 1993.

Article 115 de l'arrêté royal du 8 janvier 1996.

⁽⁹³⁾ Articles 1^{er} à 15 (travaux), 27 à 41 (fournitures) et 53 à 67 (services) de l'arrêté royal précité.

⁽⁹⁴⁾ 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, *Moniteur belge* du 13 décembre 1997, p. 33370.

3.3 Sélection qualitative ⁽⁹⁵⁾

Les exigences de la sélection qualitative se retrouvent dans le cas de vingt-quatre marchés publics de fournitures ou de services, représentant près de 86 % des marchés examinés.

Le contrôle a révélé une situation améliorable tant au niveau des exigences formulées dans les documents du marché, principalement pour les marchés publics faisant l'objet d'une procédure négociée sans publicité, que de la procédure de sélection elle-même. Il existe également une certaine confusion entre les critères de sélection qualitative et les critères d'attribution.

3.4 Examen des offres et attribution du marché

3.4.1 Perte d'une offre

Dans le cadre d'un marché public de services de traduction et d'interprétation, une des sept offres déposées a été égarée par le pouvoir adjudicateur et n'a pu être examinée lors de l'audit.

3.4.2 Absence de procès-verbal d'ouverture des offres

Pour les quatre marchés publics de fournitures ou de services faisant l'objet d'un appel d'offres, général ou restreint, le procès-verbal d'ouverture des offres fait défaut.

Le marché cité au point précédent comporte un « brouillon » de procès-verbal mais qui ne mentionne que trois firmes sur les sept ayant déposé une offre.

3.4.3 Dépôt et ouverture des offres ⁽⁹⁶⁾

À l'exception d'un cas, tous les marchés publics examinés dans le cadre du présent audit et faisant l'objet d'un appel d'offres, général ou restreint, établissent une différence entre l'heure ultime fixée pour le dépôt des offres et l'heure de leur ouverture. Les modalités utilisées sont parfois trop vagues.

Dans le cadre d'un marché public de fournitures, le cahier spécial des charges indique une date et une heure pour le dépôt des offres, mais omet de mentionner la date et l'heure prévues pour leur ouverture. Dans ce cas, seul l'avis de marché est susceptible de fournir les indications manquantes.

Le moment ultime de la réception des offres par le pouvoir adjudicateur est déterminé par la date et l'heure de la séance d'ouverture des offres; peu importe que les documents du marché fassent état, pour cette réception, d'une autre date ⁽⁹⁷⁾.

Pour les marchés faisant l'objet d'une procédure négociée, les cahiers spéciaux des charges ne révèlent pas de dispositions plus souples. Ils indiquent une date et une heure ultimes pour le dépôt des offres et, dans la majorité des cas, formalisent leur ouverture.

3.4.4 Non-respect des règles de délégation

Le cas suivant constitue, à côté d'autres manquements évoqués dans le présent rapport, un exemple de non-respect des règles de délégation qui s'imposent au pouvoir adjudicateur.

⁽⁹⁵⁾ 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, *Moniteur belge* du 13 février 1998, pp. 4216 à 4225.

Circulaire de la Région wallonne du 21 mai 2001 – Marchés publics – Sélection qualitative des entrepreneurs, des fournisseurs et des prestataires de services, *Moniteur belge* du 18 juillet 2001, pp. 24524 à 24536.

Circulaire de la Région wallonne du 10 mai 2007, relative à la simplification et à la transparence des marchés publics, *Moniteur belge* du 28 novembre 2007, pp. 59174 à 59178.

⁽⁹⁶⁾ Articles 103 à 109 de l'arrêté royal précité.

⁽⁹⁷⁾ Articles 104, § 2, et 106 de l'arrêté royal du 8 janvier 1996.

À la suite de la décision du Gouvernement de la Communauté française du 30 mars 2007 de fixer un agenda pour la préparation de la conférence internationale de l'éducation du 24 au 28 novembre 2008 et particulièrement en ce qui concerne le sous-thème de travail « *les politiques publiques : le rôle des gouvernements dans le développement et l'organisation des politiques d'éducation* », une mission d'expertise sur « le rôle des États dans la libéralisation des services de l'éducation » a été commandée par le CGRI.

Elle a donné lieu à un marché public de services faisant l'objet d'une procédure négociée sans publicité sur la base de l'article 17, § 2, 1^o, a), de la loi du 24 décembre 1993. À la suite de la consultation de cinq prestataires, une seule offre a été déposée et le marché a été attribué, pour 65.000 euros hors TVA, au prestataire ayant remis cette offre.

L'organisme précité n'a pas respecté les modalités de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 15 octobre 1997, tel que modifié le 16 février 2007 ⁽⁹⁸⁾, portant délégations de compétences et de signatures aux fonctionnaires généraux du Commissariat général aux relations internationales ⁽⁹⁹⁾; en effet, le commissaire général n'est pas habilité à approuver le cahier spécial des charges ou le document en tenant lieu, à choisir le mode de passation du marché, à engager la procédure et à conclure le marché si celui-ci est conclu par procédure négociée pour un montant égal ou supérieur à 25.000 euros hors TVA. Ces manquements ont été relevés par la ministre de tutelle.

3.4.5 Rapport d'attribution

À l'exception de quatre cas, les marchés publics examinés comprennent toujours un rapport d'attribution ou d'analyse des offres, généralement dénommé, dans le cadre du CGRI-DRI, « procès-verbal d'analyse et d'attribution ».

3.4.6 Évaluation des offres

La méthode d'évaluation des critères d'attribution figure très rarement dans le procès-verbal d'analyse et d'attribution des marchés examinés et elle ne concerne jamais l'ensemble des critères précités. Dans la quasi-totalité des cas, aucune méthode n'est d'ailleurs mentionnée dans le procès-verbal précité, mais l'examen des documents annexes permet toutefois de déceler rapidement celle qui a été suivie.

La détermination d'une méthode en particulier peut donner lieu à critique, comme ⁽¹⁰⁰⁾, par exemple, celle dite de la moyenne, qui s'avère inadéquate.

Présente pour les marchés publics précités, la justification des cotes données aux soumissionnaires pour chaque critère d'attribution pourrait généralement être améliorée. La motivation d'une décision d'attribution doit être solide, exhaustive et rédigée dans des termes compréhensibles ⁽¹⁰¹⁾.

Enfin, il serait souhaitable, dans un souci de transparence, que figure, dans le procès-verbal d'analyse et d'attribution, un tableau récapitulatif des cotes attribuées aux divers soumissionnaires.

3.4.7 Renonciation au marché ou à certains lots

Les cahiers spéciaux des charges des marchés publics de fournitures ou de services comportant un allotissement ne contiennent pas la clause conditionnelle, sans doute par méconnaissance de la réglementation des marchés publics.

3.5 Notification de l'attribution du marché ⁽¹⁰²⁾

La notification de l'attribution constitue un élément important du marché puisqu'elle marque le début de l'engagement juridique du pouvoir adjudicateur envers son cocontractant.

⁽⁹⁸⁾ *Moniteur belge* du 12 avril 2007, pp. 20222 et 20223.

⁽⁹⁹⁾ *Moniteur belge* du 7 janvier 1998, pp. 290 à 293

⁽¹⁰⁰⁾ Conseil d'État, arrêt n° 158.316 du 4 mai 2006.

⁽¹⁰¹⁾ Conseil d'État, arrêt n° 134.986 du 16 septembre 2004 et arrêt n° 166.770 du 16 janvier 2007.

⁽¹⁰²⁾ Articles 117 à 119 de l'arrêté royal du 8 janvier 1996.

Pour près de 93 % des marchés publics examinés, une notification de l'attribution du marché a été spécialement rédigée et transmise au soumissionnaire retenu. La notification est, pour le reste, comprise dans une convention, ainsi que dans un bon de commande adressé à l'adjudicataire.

3.6 Information des candidats ou des soumissionnaires ⁽¹⁰³⁾

Les marchés publics du CGRI-DRI 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, l'information donnée ne mentionne jamais les voies de recours.

Dans le cadre d'un marché public de services faisant l'objet d'une procédure négociée avec publicité, une information concernant l'analyse des offres a été adressée à un candidat sélectionné alors que celui-ci n'avait pas remis d'offre.

Concernant trois marchés publics de services pour lesquels un allotissement était prévu, les soumissionnaires retenus se voient attribuer certains des lots pour lesquels ils avaient soumissionné. Si une notification de l'attribution de ces lots leur est bien adressée, ils ne reçoivent par contre aucune information concernant les lots qui ne leur ont pas été attribués.

3.7 Décision motivée d'attribution du marché ⁽¹⁰⁴⁾

À l'exception d'un seul cas, la décision motivée d'attribution du marché fait défaut dans les marchés examinés.

À ce propos, il importe de souligner que, dans le cadre de ce marché public de services, la décision motivée d'attribution du marché a été établie à la demande de la ministre de tutelle.

4. Exécution des marchés publics

4.1 Mention de la réglementation applicable

Les cahiers spéciaux des charges établis dans le cadre des marchés publics faisant l'objet du présent audit se réfèrent tous à la loi du 24 décembre 1993, ainsi qu'à ses arrêtés d'application. Quelques remarques s'imposent toutefois.

La convention du 23 avril 2007 relative à des services juridiques ne fait aucune référence à la réglementation des marchés publics; quoi qu'il en soit, il s'agit d'un marché public de services de la catégorie B 21 au sens de l'annexe 2 de la loi précitée.

Les marchés publics qui n'ont pas fait l'objet d'un cahier spécial des charges ou d'un document en tenant lieu ne renseignent pas, dans leurs documents, la réglementation précitée.

La quasi-totalité des cahiers spéciaux des charges tient compte des modifications apportées à la réglementation depuis le 1^{er} mai 1997. Cependant, l'énumération de l'ensemble des textes modificatifs, fort longue, risque de comporter des erreurs ou des omissions. Une meilleure solution consiste à considérer, de manière globale, les modifications intervenues depuis la date d'entrée en vigueur de la réglementation précitée; à cet égard, la mention «et ses modifications» pourrait être retenue.

Dans un seul cas, le cahier spécial d'un marché public de services, tout en indiquant l'ensemble des textes modificatifs, ajoute «*tout autre texte modifiant ou complétant les lois (sic) et arrêtés précités*». Cette solution hybride ne peut être retenue compte tenu des motifs évoqués plus haut.

Le cahier spécial des charges d'un marché public de services mentionne la réglementation des marchés publics en indiquant, en lieu et place des diverses modifications,

⁽¹⁰³⁾ 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 précité.

⁽¹⁰⁴⁾ Articles 25 (travaux), 51 (fournitures) et 80 (services) de l'arrêté royal du 8 janvier 1996.

« dans sa version actuelle ». Une telle mention est inadéquate car imprécise : il importe en effet de souligner que la réglementation applicable à un marché déterminé est celle en vigueur au moment du lancement de la procédure (avis de marché ou demande de prix, selon le cas).

4.2 Cahier spécial des charges

La présence d'un cahier spécial des charges ou d'un document en tenant lieu concerne plus de 89 % des marchés examinés. Seuls deux marchés publics de services ne comportent aucun document contractuel.

Quatre-vingts pour cent des cahiers spéciaux des charges indiquent que des modalités pratiques et spécifiques de fonctionnement seront établies avec l'adjudicataire désigné. Il s'agit en fait de l'établissement d'une convention accompagnant la notification de l'attribution du marché au soumissionnaire retenu. Une telle pratique, qui n'est d'ailleurs plus usitée, ne peut plus apparaître dans les documents contractuels.

Les cahiers spéciaux des charges de marchés publics faisant l'objet d'une procédure négociée avec ou sans publicité indiquent, quant à eux, certaines modalités particulières.

- Le pouvoir adjudicateur se réserve le droit, au cours des négociations, de s'écarter du contenu du cahier spécial des charges.
- Les offres irrégulières, formellement et matériellement, pourront être écartées, sans préjudice toutefois d'une demande de régularisation adressée au soumissionnaire par le pouvoir adjudicateur.
- S'il l'estime opportun, le pouvoir adjudicateur pourra, après un premier examen et classement des offres, choisir certains soumissionnaires en vue de les inviter à venir présenter et expliciter leur offre et leurs suggestions face à un comité désigné à cette fin par le pouvoir adjudicateur.

Si les modalités précitées sont acceptables en procédure négociée moyennant le respect du principe de l'égalité de traitement des soumissionnaires, il n'en est pas de même en appel d'offres; or, les deuxième et troisième dispositions se retrouvent également dans le cahier spécial des charges de marchés faisant l'objet d'un appel d'offre, général ou restreint. En appel d'offres, le pouvoir adjudicateur ne peut prendre contact avec les soumissionnaires qu'en vue de faire préciser ou compléter la teneur de leurs offres ⁽¹⁰⁵⁾; cette possibilité ne peut, en aucun cas, aboutir à une négociation.

Les cahiers spéciaux des charges examinés comportent de nombreuses erreurs et inexactitudes. Dès lors, il est nécessaire que le CGRI-DRI élabore des modèles de cahiers spéciaux des charges selon le type de marché et la procédure retenue, lesquels seraient utilisés par l'ensemble des services et appliqueraient correctement les modalités figurant dans la réglementation des marchés publics.

4.3 Direction et contrôle de l'exécution du marché ⁽¹⁰⁶⁾

Plus de 69 % des cahiers spéciaux des charges examinés contiennent des modalités relatives au fonctionnaire dirigeant : un contrôle des prestations sera effectué; à cet égard, le pouvoir adjudicateur pourra désigner un ou plusieurs fonctionnaires dirigeants; l'adjudicataire sera informé de l'identité de ces personnes habilitées à lui donner des instructions dans le cadre de l'exécution du marché, le contrôle de la qualité des prestations s'effectuant, quant à lui, au fur et à mesure de l'exécution et à la fin de celles-ci.

Le cahier spécial des charges d'un marché public de services relatif à l'acquisition, la *customisation*, la paramétrisation et le déploiement d'un nouveau logiciel ou l'adaptation du logiciel comptable et budgétaire existant prévoit, pour représenter le pouvoir adjudicateur, la création d'un comité technique pour la gestion du projet. Ce comité sera chargé de l'ensemble des rapports techniques, administratifs et financiers avec l'adjudicataire, qui est informé de l'identité de ses membres, habilités à lui donner des instructions lors de l'exécution du marché.

⁽¹⁰⁵⁾ Rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 8 janvier 1996, *Moniteur belge* du 26 janvier 1996, p. 1549.

⁽¹⁰⁶⁾ Articles 1^{er} et 2 du cahier général des charges.

Dans un seul cas, un fonctionnaire dirigeant est nommément désigné dans le cahier spécial des charges y relatif.

Pour le reste des marchés publics examinés, aucun fonctionnaire dirigeant ne figure dans le cahier spécial des charges; tout au plus, ce dernier comprend-il la mention, au niveau du pouvoir adjudicateur, du commissaire général du CGRI et du directeur général de la DRI, auxquels est parfois associé le nom de personnes de contact.

4.4 Cautionnement ⁽¹⁰⁷⁾

Le cautionnement a rarement été constitué dans le délai prévu à l'article 5, § 3, du cahier général des charges. En l'absence de mention de la date de réception, par le pouvoir adjudicateur, de la preuve de la constitution du cautionnement, il s'est parfois avéré impossible de s'assurer du respect de ce délai.

À plusieurs reprises, le cautionnement a été constitué, mais en retard, ou la preuve de cette constitution est parvenue en retard au CGRI-DRI, sans que soit d'ailleurs appliquée la pénalité prévue, de plein droit et sans mise en demeure, à l'article 6, § 1^{er}, du cahier général des charges.

Dans deux cas, l'obligation figurant dans le cahier spécial des charges de constituer un cautionnement n'a pas été respectée. Une précision s'impose: si l'obligation de constituer un cautionnement est expressément prévue dans un cahier spécial des charges, elle doit absolument être remplie, quel que soit le délai d'exécution du marché.

Dans certains cas, la non-constitution d'un cautionnement est prévue dans le cahier spécial des charges, étant donné que le montant estimé du marché est inférieur à 22.000 euros hors TVA. Toutefois, pour un marché public de services, le cahier spécial des charges stipule que si le montant des prestations devait s'élever à plus de 11.000 euros hors TVA six mois après la date de début du marché, un cautionnement équivalent à 5% du montant des prestations estimé pour la durée du marché devra être constitué pour une date déterminée, qui est d'ailleurs erronée. Une telle clause est dérogatoire par rapport aux modalités de l'article 5 du cahier général des charges et devrait figurer en tête du cahier spécial des charges, mais sans qu'une motivation soit nécessaire, puisque le montant estimé de ce marché à commandes n'atteint pas 22.000 euros hors TVA.

Parfois, le pouvoir adjudicateur prévoit, dans le cahier spécial des charges, l'obligation de constituer un cautionnement si le marché est égal ou supérieur au montant précité.

Enfin, quelques dossiers ne comportent aucune trace de cautionnement. Ce défaut résulte parfois de l'application des dérogations figurant expressément à l'article 5 du cahier général des charges. Dans un cas, aucune justification réglementaire n'apparaît: le cahier spécial des charges d'un marché public de services relatif à une mission d'expertise est muet quant à l'obligation de constituer un cautionnement alors que le montant de ce marché s'élève à 65.000 euros hors TVA.

4.5 Paiement ⁽¹⁰⁸⁾

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. 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.

Les documents de trois marchés publics de services prévoient le versement d'avances. Il s'agit, dans le premier cas, du versement d'une provision représentant 70% du montant d'un marché public de prestations juridiques; toutefois, il n'existe aucune certitude quant à la réalité de prestations déjà effectuées dans le cadre de ce marché. Le deuxième cas concerne, quant à lui, le paiement anticipatif d'une somme mensuelle et forfaitaire de 2.000 euros pour une assistance juridique et judiciaire; il s'agit, en fait, de l'application de la technique de l'abonnement. Enfin, le dernier cas est relatif au versement d'avances au fur et à mesure du déroulement de prestations concernant une mission d'expertise. Ces

⁽¹⁰⁷⁾ Articles 5 à 9 du cahier général des charges.

⁽¹⁰⁸⁾ Article 15 du cahier général des charges.

avances ne correspondent à aucun des cas figurant à l'article 5 de l'arrêté royal précité et, par conséquent, contreviennent au principe du service fait et accepté. De plus, elles ne figurent pas en tête de la convention ou du cahier spécial des charges et ne sont pas motivées ⁽¹⁰⁹⁾.

Le cahier spécial des charges d'un marché public de services financiers prévoit, pour la facturation et les paiements, que le « *pouvoir adjudicateur se conformera aux procédures habituelles de l'adjudicataire désigné, le plus grand degré de souplesse restant cependant souhaitable* ». Pour ce type de marché, seules les dispositions contenues à l'article 15, § 3 (paiement en cas de saisie-arrêt), § 4 (intérêt pour retard dans les paiements) et § 7 (formalités de paiement) du cahier général des charges sont réputées applicables ⁽¹¹⁰⁾, les modalités de paiement des services devant être appréciées par le pouvoir adjudicateur selon les spécificités du marché considéré. Toutefois, les modalités adoptées sont laxistes. Quoiqu'il en soit, elles auraient dû faire l'objet d'une dérogation dûment motivée et figurer en tête du cahier spécial des charges ⁽¹¹¹⁾.

Dans le cadre de trois marchés publics, deux de fournitures et un de services, le délai de paiement des fournitures ou prestations est fixé à soixante jours de calendrier, au lieu des cinquante 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 ⁽¹¹²⁾.

En ce qui concerne les marchés conjoints, les caractéristiques de ce type de marché pourraient laisser croire que la scission des factures et des paiements ne respecte pas la volonté du législateur; toutefois, une scission des paiements n'est pas interdite ⁽¹¹³⁾.

Les modalités de paiement relatives à de tels marchés figurant dans les cahiers spéciaux des charges mériteraient d'être éclaircies; parfois, une clé de répartition entre les parties est prévue, tandis que plusieurs cahiers spéciaux des charges se contentent d'indiquer que des factures séparées sont adressées aux diverses parties.

Des modalités de paiement plus spécifiques devraient également être établies pour les marchés à commandes.

4.6 Moyens d'action du pouvoir adjudicateur ⁽¹¹⁴⁾

La quasi-totalité des cahiers spéciaux des charges des marchés publics examinés comportent un amalgame, sous le vocable « pénalités de retard », entre les pénalités ⁽¹¹⁵⁾ et les amendes de retard ⁽¹¹⁶⁾; ils omettent d'ailleurs de se référer pour celles-ci, ainsi que pour les mesures d'office, selon le cas, à l'article 66 (fournitures) ou 75 (services) du cahier général des charges.

Le cahier spécial des charges d'un marché public de services prévoit, en cas de non-respect des délais d'exécution ou de livraison, une astreinte de 100 euros par jour de retard, laquelle sera automatiquement déduite de la facture. Une telle sanction va à rencontre du caractère forfaitaire des amendes de retard tel que mentionné à l'article 20, § 5, du cahier général des charges.

Le cahier spécial des charges d'un marché public de services indique que les pénalités pour retard dans l'exécution du marché sont calculées conformément à l'article 20, § 6, du cahier général des charges et que les modalités seront fixées par des experts indépendants. Il convient de relever, d'une part, que l'article précité concerne en fait les mesures d'office et que la référence adéquate est l'article 20, § 5, du cahier général des charges et, d'autre part, que les modalités à appliquer sont celles figurant, pour les amendes de

⁽¹⁰⁹⁾ Article 3, § 1^{er} et § 2, de l'arrêté royal du 26 septembre 1996.

⁽¹¹⁰⁾ Circulaire du 3 décembre 1997, *Moniteur belge* du 13 décembre 1997, p. 33375.

⁽¹¹¹⁾ Article 3, § 1^{er}, de l'arrêté royal précité.

⁽¹¹²⁾ Article 3, § 1^{er}, dernier alinéa, et § 2, alinéa 3, de l'arrêté royal précité.

⁽¹¹³⁾ Conseil d'État, arrêt n° 84.828 du 25 janvier 2000.

⁽¹¹⁴⁾ Articles 20 (tous les marchés), 48 (travaux), 66 (fournitures) et 75 (services) du cahier général des charges.

⁽¹¹⁵⁾ Article 20, § 4, du cahier général des charges.

⁽¹¹⁶⁾ Article 20, § 5, du cahier général des charges.

retard, dans le cahier général des charges; si le pouvoir adjudicateur souhaite déroger à l'article 20, § 5, du cahier général des charges, la dérogation doit figurer en tête du cahier spécial des charges et être motivée.

Sur la base des vérifications opérées, aucune sanction n'a été appliquée, durant la période de référence, pour des fautes commises par les adjudicataires lors de l'exécution des marchés publics de fournitures et de services. Un tel constat est cependant difficile à établir en l'absence de documents relatifs au respect du délai d'exécution et à la réception des prestations.

4.7 Réception ⁽¹¹⁷⁾

Les documents examinés dans le cadre de certains marchés publics conclus par le CGRI-DRI durant la période de référence font apparaître que la phase de réception des fournitures ou des services n'a pas réellement été formalisée. Par conséquent, le principe du service fait et accepté – ouvrant le droit, pour l'adjudicataire, au paiement des fournitures livrées ou des services prestés – n'est pas observé.

En outre, l'absence de réception ne donne aucune garantie que les fournitures ou les services aient été réalisés conformément aux règles de l'art ainsi qu'aux clauses et conditions du marché considéré; elle ne permet pas non plus de s'assurer que le délai d'exécution a bien été respecté, alors qu'il s'agit d'un critère d'attribution très souvent utilisé.

Des modalités de réception, claires et précises, doivent non seulement figurer dans les cahiers spéciaux des charges, mais aussi être réellement et intégralement appliquées dans chaque marché public de fournitures ou de services.

5. Marchés particuliers

5.1 Prestations juridiques ⁽¹¹⁸⁾

Durant la période de référence, le CGRI-DRI a eu recours aux services de plusieurs bureaux d'avocats, mais il est toutefois dans l'impossibilité de fournir le moindre document concernant la désignation des avocats. Émanant du commissaire général du CGRI et directeur général de la DRI, la désignation est en fait contenue dans la lettre adressée à l'adjudicataire pour lui signifier l'objet du litige.

Les avocats cocontractants du CGRI-DRI sont rémunérés à l'affaire, à l'exception de la convention d'assistance juridique et judiciaire établie entre la Délégation Wallonie-Bruxelles à Kinshasa et un bureau d'avocats congolais.

Depuis l'entrée en vigueur, le 1^{er} mai 1997, de la loi du 24 décembre 1993 et de ses arrêtés d'application, les services juridiques constituent de véritables marchés publics ⁽¹¹⁹⁾. La commission fédérale des marchés publics a d'ailleurs confirmé, le 18 mai 2005, que les prestations juridiques constituent des marchés publics de services au sens de l'annexe 2, catégorie B 21, de la loi du 24 décembre 1993 et que, par conséquent, la réglementation concernant les marchés publics leur est applicable ⁽¹²⁰⁾.

Or le CGRI-DRI n'a pas considéré comme tels les services juridiques qu'il a commandés.

La qualification de marché public s'applique tant aux missions de conseils ou d'études demandées 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. Ainsi, il est fort difficile, voire impossible, d'estimer le coût d'une telle prestation; de même, l'intervention d'un avocat doit parfois se dérouler dans

⁽¹¹⁷⁾ 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.

⁽¹¹⁸⁾ 160^e (15^e) Cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I^{er}, *Doc. parl.*, Rég. w., 616 (2003-2004) – N^o 1, pp. 62 à 73.

⁽¹¹⁹⁾ Circulaire des services du premier ministre du 2 décembre 1997, *Moniteur belge* du 13 décembre 1997, pp. 33361 et 33362.

⁽¹²⁰⁾ Document n^o 2359 de la Commission (fédérale) des marchés publics.

des délais fort courts et contraignants, peu compatibles avec le déroulement d'une procédure de passation d'un marché public.

Devenue un marché public de services à part entière, la prestation juridique doit respecter la réglementation y afférente, même si des aménagements sont sans doute nécessaires dans certains cas. L'accent doit néanmoins être mis sur certaines modalités contenues dans la réglementation précitée, telles que le respect de la concurrence ⁽¹²¹⁾, 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 ⁽¹²²⁾ à l'hypothèse a) de l'article 17, § 2, 1^o, de la loi précitée, 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 ⁽¹²³⁾ et d'établir un mode d'évaluation des prestations.

Une réflexion au niveau des services juridiques serait souhaitable, sur la base, par exemple, de la circulaire du service public de Wallonie du 5 décembre 2008, relative à l'application de la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics, aux services juridiques de conseil et de représentation devant les juridictions ⁽¹²⁴⁾.

5.2 Prestations des réviseurs d'entreprises ⁽¹²⁵⁾

Jusqu'à la fin 2006, le CGRI n'a pas considéré, à l'instar des prestations juridiques, les missions confiées aux réviseurs d'entreprises comme des marchés publics. Pourtant, l'ensemble de leurs activités s'inscrit incontestablement dans le cadre des marchés publics de services et est visé par la réglementation y afférente ⁽¹²⁶⁾. Les services comptables, d'audit et de tenue de livres figurant à la catégorie A 9 (CPC 862) de l'annexe 2 de la loi du 24 décembre 1993 comprennent, entre autres, de telles prestations ⁽¹²⁷⁾.

Toutefois, afin de respecter l'esprit des réglementations européenne et belge, principalement le principe de concurrence, il importait d'organiser un marché public de services relatif aux prestations de réviseur d'entreprise au sein du CGRI.

Le renouvellement du contrat du réviseur d'entreprises du CGRI par le biais d'un marché public de services résulte de la décision du 28 novembre 2006 de la ministre de tutelle.

Ce marché a fait l'objet d'une procédure négociée avec publicité, un avis de marché ayant été publié dans le *Bulletin des adjudications*. La procédure s'est déroulée en deux phases nettement distinctes et deux procès-verbaux ont été rédigés, l'un concernant la sélection qualitative et l'autre l'attribution du marché. Toutefois, aucune référence à l'une des hypothèses de l'article 17, § 3, de la loi précitée ne se retrouve dans les documents du marché.

Sept firmes se sont portées candidates et ont été sélectionnées. Six d'entre elles ont remis une offre. Le marché a été attribué, pour une durée de trois ans, au soumissionnaire dont l'offre a été jugée la plus intéressante en fonction de critères d'attribution pondérés. Le montant de ce marché s'élève à 72.000 euros hors TVA pour le CGRI et à 27.000 euros hors TVA pour l'APEFE.

6. Conclusions et recommandations

Le contrôle des marchés publics conclus en 2007 et durant le premier semestre 2008 par les services du CGRI et de la DRI a révélé diverses carences, tant au niveau de la passation des marchés que de leur exécution.

Afin d'améliorer cette situation, la Cour des comptes formule diverses recommandations.

⁽¹²¹⁾ Compte tenu, toutefois, des dispositions de l'article 68, alinéa 4, 5 et 6, de l'arrêté royal du 8 janvier 1996.

⁽¹²²⁾ Vu la dérogation figurant à l'article 120 de l'arrêté royal du 8 janvier 1996.

⁽¹²³⁾ Par exemple, le taux horaire appliqué.

⁽¹²⁴⁾ *Moniteur belge* du 16 décembre 2008, 2^e éd., pp. 66697 à 66700.

⁽¹²⁵⁾ 160^e (15^e) Cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I^{er}, *Doc. parl.*, Rég. w., 616 (2003-2004) – N^o 1, pp. 62 à 73.

⁽¹²⁶⁾ Rapport annuel 1997 de l'Institut des réviseurs d'entreprises, pp. 52 à 54.

⁽¹²⁷⁾ Circulaire du 2 décembre 1997, *Moniteur belge* du 13 décembre 1997, pp. 33343 et 33344.

Elle recommande tout d'abord d'accentuer la centralisation de la gestion des marchés publics, de l'étendre à leur phase d'exécution, d'élaborer des outils destinés à aider les personnes qui en sont chargées (réalisation d'un vade-mecum, élaboration de modèles de documents du marché, etc.), d'utiliser un mode d'identification commun à tous les marchés publics de WBI et de compléter les dossiers en regroupant l'ensemble des documents relatifs à la passation et à l'exécution des marchés.

Le service chargé de la centralisation de la gestion des marchés publics doit pouvoir intervenir à tout moment dans les phases de passation et d'exécution d'un marché public 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 et de la notification de l'attribution.

Tous les marchés publics excédant le montant de 5.500 euros hors TVA, sans aucune exception, doivent être confiés à ce service, qui, par le biais d'une application informatique, sera également chargé de répertorier l'ensemble des marchés publics de WBI, quel qu'en soit le montant.

La Cour rappelle que toute prestation intervenant en Belgique ou à l'étranger et entrant dans le champ d'application *ratione materiae* de la loi du 24 décembre 1993 constitue un marché public et est soumise à la réglementation y relative.

Une véritable distinction doit être établie entre les marchés dits définis et les marchés à commandes. Les documents de ces derniers doivent tenir compte de leurs spécificités, tout en respectant, dans son intégralité, la réglementation des marchés publics.

Il importe d'assurer, tant en procédure ouverte que restreinte, 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.

La réglementation des marchés publics opère une nette distinction entre les critères de sélection qualitative et les critères d'attribution du marché. Néanmoins, il arrive souvent que certains critères utilisés pour l'attribution des marchés relèvent de la sélection qualitative et, en particulier, de la capacité technique des candidats ou soumissionnaires. Dans ce cas, il importe que le pouvoir adjudicateur démontre que le marché en question présente une spécificité telle que ces critères doivent être repris au titre de critères d'attribution.

En appel d'offres, le marché est attribué à l'entrepreneur, au fournisseur ou au prestataire de services qui a déposé l'offre régulière la plus intéressante en fonction de critères d'attribution qui doivent être mentionnés dans le cahier spécial des charges ou, le cas échéant, dans l'avis de marché. L'utilisation de ces critères doit intervenir dans le strict respect de la réglementation des marchés publics.

En ce qui concerne l'utilisation de la procédure négociée avec ou sans publicité, il convient de rappeler que les conditions légales d'application de l'article 17, § 2, ou § 3, 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 préconise de prévenir certaines situations problématiques évoquées dans le cadre de l'audit (perte d'une offre, absence de procès-verbal d'ouverture des offres, modalités relatives au dépôt et à l'ouverture des offres), de respecter les règles de délégation dans leur intégralité et de rédiger dans tous les cas un rapport d'attribution ou d'analyse des offres. 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.

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'en élaborer des modèles selon le type de 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 suivies 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.

Il convient que l'exécution de travaux, la livraison de fournitures ou la prestation de services fassent l'objet d'une réception, ouvrant, à l'adjudicataire, le droit au paiement.

Enfin, depuis le 1^{er} mai 1997, les prestations des avocats constituent des marchés publics de services et sont, par conséquent, soumises à la réglementation y afférente.

Dans sa réponse et lors de la réunion contradictoire, WBI a précisé avoir pris bonne note des observations de la Cour et, dans la majorité des cas, avoir déjà réagi positivement, notamment en adaptant les cahiers spéciaux des charges, en rappelant et en précisant la procédure interne et, enfin, en centralisant tous les marchés publics au sein du service des marchés publics.

L'organisme a ajouté avoir bénéficié, dans le cadre de la convention d'assistance juridique et judiciaire, de l'aide de l'Ambassade de Belgique à Kinshasa pour le choix du bureau d'avocats et il a mis l'accent sur les particularités inhérentes à une représentation diplomatique. Nonobstant ces explications, la Cour maintient ses critiques quant à ce marché public de services. Elle fait en outre remarquer que la référence à l'article 39, § 2, 1^o, b) et 4^o, e), de la loi du 24 décembre 1993 figurant dans la réponse de l'organisme est inappropriée, ces hypothèses de procédure négociée sans publicité étant spécifiques aux secteurs spéciaux (eau, énergie, transports et services postaux) repris au titre IV du livre I^{er} de la loi précitée. Quoi qu'il en soit, elle prend acte de la volonté de l'organisme de dénoncer ce marché à sa prochaine date anniversaire, soit le 23 avril 2010.

Dans sa réponse, le Ministre-Président prend note des remarques de la Cour et met l'accent sur la mise en œuvre concrète, par WBI, de certaines recommandations qu'elle a formulées. Il veillera à ce que la passation et l'exécution des marchés publics soient incluses dans l'audit de WBI que la déclaration de politique régionale 2009-2014 lui recommande de faire réaliser.

2.3 Le dragage des voies hydrauliques et le traitement des boues qui en résultent en Région wallonne ⁽¹²⁸⁾

La Cour a réalisé un audit de la gestion des boues de dragage dans le contexte de la promotion des voies navigables de la Région wallonne. L'envasement du réseau navigable wallon crée des entraves à la navigation qui sont de nature à compromettre un transfert significatif du transport routier vers la voie d'eau. Par ailleurs, la réglementation spécifique en matière de dragage et de traitement des boues ne s'accorde pas toujours avec celle qui régit la collecte et le traitement des déchets en général. La Cour recommande d'harmoniser ces deux réglementations. En outre, les coûts afférents à la gestion des boues de dragage ont connu une augmentation très importante et ne feront que croître dans l'avenir à cause du traitement entrepris des boues les plus polluées, qui constituent l'essentiel du gisement. Enfin, les études menées à cette fin ont mis en évidence l'existence d'un passif – les boues restant en place dans les voies d'eau – beaucoup plus important que celui qui était estimé jusqu'à présent. La Cour recommande l'élaboration d'un plan stratégique global pour faire face à cette dette écologique en tenant compte à la fois des risques d'inondations, des contraintes budgétaires et des objectifs économiques du transport fluvial.

1. Introduction

La Cour a réalisé un audit de la gestion des boues de dragage dans le contexte de la promotion des voies navigables de la Région wallonne. Plusieurs raisons ont justifié ce contrôle :

- il existe un passif important de boues à draguer, dont les coûts de traitement estimés sont susceptibles de grever le budget régional;
- l'envasement des voies hydrauliques est de nature à constituer une entrave à la navigation sur certaines portions du réseau présentant un intérêt économique important;
- enfin, le dragage et le traitement des boues assurent la navigabilité de péniches de gros tonnage sur la voie d'eau et contribuent ainsi à promouvoir le transfert d'une partie du fret de la route vers les voies navigables.

1.1 Domaine et objet de l'audit

Le réseau wallon de voies navigables exploitées s'étend sur plus de 450 km, dont 81 % ont au moins le gabarit européen de classe IV (1.350 tonnes). La gestion, l'aménagement et l'entretien de ce réseau sont assurés, en partenariat avec diverses entités régionales ⁽¹²⁹⁾, par la direction générale opérationnelle mobilité et voies hydrauliques (DGO2) du service public de Wallonie (SPW) ⁽¹³⁰⁾, sous l'autorité du Ministre des Travaux publics, de l'Agriculture, de la Ruralité, de la Nature, de la Forêt et du Patrimoine.

Depuis 1992, le dragage des voies navigables a enregistré un retard considérable, lié aux conditions d'entreposage et de traitement des boues imposées par la réglementation.

L'audit dresse un état des lieux du réseau des voies navigables tant au niveau de l'évolution de sa performance en termes de part modale ⁽¹³¹⁾ qu'en ce qui concerne l'état de l'envasement et son incidence sur les entraves à la navigation.

Le cadre normatif contraignant de gestion des boues est analysé en tenant compte notamment de sa coexistence avec la législation sur les déchets.

⁽¹²⁸⁾ Dossier 3.274.570.

⁽¹²⁹⁾ Les ports autonomes et la Sofico.

⁽¹³⁰⁾ Ce nouveau département exerce les compétences de l'ancienne direction générale des voies hydrauliques (DGVH) du ministère de l'Équipement et des Transports (MET) depuis la création, début 2009, du SPW, par la fusion de ce ministère avec celui de la Région wallonne.

⁽¹³¹⁾ Eurostat 2005 – La part modale est définie comme la part en pourcentage de chaque mode de transport dans le total des transports intérieurs, mesurée en tonnes kilomètres (tkm). L'indicateur comprend les transports par route, rail et voies navigables intérieures.

L'adoption de ce cadre s'est traduite par la construction d'infrastructures de traitement et d'enfouissement des produits de dragage. L'audit examine différents aspects de ces investissements (construction et techniques d'exploitation) en vue de cerner l'ensemble des dépenses y afférentes (dragage et traitement) sur une période de onze ans (1997 à 2008).

1.2 Normes d'audit et méthode

Les principales normes d'audit sont constituées par :

- le cadre légal et réglementaire régissant l'extraction, le traitement et la valorisation ou l'enfouissement des boues;
- la réglementation des marchés publics.

Différentes méthodes ont été mises en œuvre :

- examen de données budgétaires et comptables;
- analyse de documents;
- analyse des cadres légaux et réglementaires;
- entretiens avec les responsables concernés;
- contrôle de pièces et procédure de corroboration.

L'avant-projet de rapport a été porté à la connaissance de l'administration par lettre du 25 juin 2009. Celle-ci a fait connaître ses remarques dans une lettre du 4 août 2009. Il en a été tenu compte dans le projet de rapport adressé au ministre par lettre du 1^{er} septembre 2009, à laquelle il n'a pas été répondu à ce jour.

2. La situation des voies navigables wallonnes

2.1 Utilisation de la voie d'eau en Wallonie

Dans sa déclaration de politique régionale 2004-2009, le Gouvernement wallon a qualifié le réseau navigable wallon de plaque tournante idéale entre la France, les Pays-Bas, l'Allemagne et l'Europe de l'Est et a décidé de retenir sa gestion comme l'une de ses priorités politiques.

Ce choix résultait de la prise en compte de l'impact préoccupant sur la société des changements climatiques et de la pollution atmosphérique, conséquences notamment de l'accroissement du trafic routier. Le Gouvernement a aussi pris la mesure de l'engorgement des voies d'eau navigables wallonnes, encombrées par quelque 2.600.000 m³ de sédiments, et de l'entrave à la navigation que cette situation pouvait provoquer.

Au delà de l'effort de réduction des entraves à la navigation – notamment par l'élimination des boues de dragage – l'objectif premier du Gouvernement était donc de créer les conditions d'un transfert significatif du transport routier vers la voie d'eau.

2.2 La performance de la voie d'eau en Wallonie

2.2.1 La part modale wallonne en 2006

En 2006, le transport des marchandises par voies navigables représentait 10,33 % du total transporté en Wallonie. Ce pourcentage représente 1,86 milliard de tonnes-kilomètres ⁽¹³²⁾. Le transport par le rail et par la route représentaient respectivement 23,22 % et 66,44 % ⁽¹³³⁾.

2.2.2 La comparaison avec la Région flamande

En Wallonie, deux tiers des marchandises sont transportées par la route alors qu'en Région flamande, le transport routier occupe plus des trois quarts du marché (75,50 %).

⁽¹³²⁾ Unité de mesure correspondant au transport d'une tonne sur une distance d'un kilomètre.

⁽¹³³⁾ *Studiedienst van de Vlaamse Regering, Vlaamse statistieken, strategisch management en surveyonderzoek* (site internet du Gouvernement flamand).

Cette différence n'est toutefois pas due à une prépondérance du transport par voies navigables en Wallonie (12,94 % en Région flamande), mais plutôt à l'utilisation plus importante du rail (seulement 11,55 % en Région flamande).

2.2.3 L'évolution de la part modale en Wallonie

Depuis 2001, on observe une évolution des parts modales de transport des marchandises en Région wallonne: le transport par chemin de fer et par voie navigable est en constante progression, tandis que le transport routier régresse de manière significative. La croissance du transport par le rail est toutefois plus importante que celle du transport par voie d'eau.

Le transport par voies navigables en Wallonie croît cependant depuis 2003 et continue d'augmenter, contrairement à la Flandre, où une stagnation est constatée depuis 2005.

2.3 Les entraves à la navigation

L'envasement des voies d'eau constitue une entrave à la navigation sur un nombre croissant de biefs, y compris certaines portions du réseau d'un intérêt économique majeur pour la Région wallonne.

Sur la base des informations disponibles sur le site Internet du département, sur 451.300 m de voies navigables que compte la Wallonie, 112.078 m présentent une restriction à la navigation. Celle-ci consiste soit en une limitation de tirant d'eau, un rétrécissement de la passe navigable, une réduction de vitesse de navigation, une impossibilité de manœuvrer ou, tout simplement, une interruption totale de la navigation. Ces diverses entraves représentent, en kilométrage, 24,83 % de la distance totale des voies navigables wallonnes.

Ces chiffres doivent toutefois être relativisés.

Du point de vue du transport de marchandises, ce sont principalement les voies navigables des classes IV et V (embarcations d'un tonnage supérieur à 1.000 tonnes) qui présentent un intérêt économique. En ne tenant compte que de ces dernières, le ratio mètres entravés/mètres navigables correspond à 54.215 m sur un total de 393.437 m, soit 13,78 %.

Les zones où l'écoulement est minimal ont tendance à s'ensaver plus rapidement. C'est particulièrement le cas des darses, grands larges ou zones portuaires.

Actuellement, 86 % des tronçons navigables wallons ne présentent pas de restrictions à la navigation, mais la plupart d'entre eux s'ensavent inexorablement.

L'impact des seules entraves à la navigation sur la part modale du transport par voies navigables est difficilement évaluable. L'envasement constitue cependant un risque d'entrave dès lors que l'entretien des voies d'eau n'est pas effectué en temps utile ni en suffisance. Des manquements à cet égard sont susceptibles d'influencer la décision des entreprises dans le choix de la voie d'eau comme mode de transport de leurs marchandises.

3. Le cadre normatif

Avant 1995, il n'existait pas de dispositions contraignantes en matière de gestion et d'élimination des boues extraites des voies hydrauliques par curage ou dragage. Ces boues pouvaient être entreposées au gré des disponibilités sur des terrains publics ou privés.

L'arrêté du Gouvernement wallon (AGW) du 30 novembre 1995 relatif à la gestion des matières enlevées du lit et des berges des cours et plans d'eau du fait de travaux de dragage ou de curage a imposé une gestion des boues. Il a introduit une distinction entre les boues A et B suivant leur niveau de pollution. Les boues A devaient être déshydratées dans des centres de regroupement et les boues B mises en décharge. Le texte initial de l'AGW du 30 novembre 1995 ne prévoyant pas de centres de regroupement pour les boues B, il ne réglait pas adéquatement l'organisation de leur filière d'élimination.

La réglementation relative aux centres de regroupement pour les boues A et B a été fixée par l'AGW du 10 juin 1999 modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 novembre 1995 relatif à la gestion des matières enlevées du lit et des berges des cours et plans d'eau du fait de travaux de dragage ou de curage. Les conditions sectorielles d'exploitation de ces centres de regroupement ont été définies par un AGW du 3 avril 2003 ⁽¹³⁴⁾.

Les dispositions organisant les modalités de création et d'utilisation des centres de regroupement ont donc été adoptées entre 1995 et 2003. Durant cette période, le dispositif destiné à régler la collecte et le traitement des déchets en général s'est élaboré parallèlement ⁽¹³⁵⁾.

3.1 La qualification des produits résultant du dragage

3.1.1 Les boues A et B

Préalablement à leur extraction, l'AGW du 30 novembre 1995 impose une analyse d'échantillons de boues en vue de déterminer leur teneur en éléments organiques et inorganiques. Cette analyse permet d'identifier deux types de boues en fonction de leur niveau de concentration : les boues A, faiblement polluées, et les boues B, fortement polluées. Ce classement détermine la manière dont elles doivent être traitées et/ou éliminées.

Les boues sont classées B lorsque la concentration observée de certains composés organiques et inorganiques d'un échantillon de boues est supérieure à leur teneur de sécurité fixée aux tableaux 4, 5 et 6 de l'AGW du 30 novembre 1995. Elles doivent être :

- soit orientées vers une installation de prétraitement afin d'y être traitées en vue de répondre aux critères leur permettant d'être classées en catégorie A;
- soit orientées vers un centre de regroupement (CR) en vue de leur valorisation ou élimination ultérieure;
- soit éliminées en centre d'enfouissement technique (CET).

Deux ans après l'adoption de l'AGW du 30 novembre 1995, le Gouvernement wallon a pris un nouvel arrêté, l'AGW du 10 juillet 1997 établissant un catalogue des déchets (modifié par l'AGW du 24 janvier 2002). Ce texte réglementaire distingue, parmi les déchets ménagers et industriels, trois catégories, auxquelles correspondent également trois catégories de CET : classe 1 pour déchets dangereux, classe 2 pour déchets non dangereux et classe 3 pour déchets inertes.

Les déchets sont qualifiés de dangereux s'ils contiennent un des constituants figurant à l'annexe II de l'arrêté du 10 juillet 1997 (par exemple métaux lourds, amiante, PCB etc.), pour autant que ces constituants possèdent une ou des caractéristiques figurant à l'annexe III (par exemple explosif, inflammable, toxique, corrosif, nocif, cancérigène, etc.).

Comme tout type de déchet, les boues peuvent être qualifiées de déchets dangereux. Cependant, pour des constituants identiques, les seuils de teneur de sécurité de l'AGW du 30 novembre 1995 et ceux figurant dans l'AGW du 10 juillet 1997 précité sont différents.

L'uniformisation des critères de classification des boues sur la base de l'AGW du 10 juillet 1997 (déchets dangereux ou non) conférerait plus de sécurité juridique au dispositif réglementaire.

À cet égard, l'administration considère que « *les recherches menées en matière de valorisation ont montré que la dangerosité des produits de dragage n'avait de sens qu'au regard de leur destination ou utilisation. Revenir à la définition stricte du déchet dangereux sans tenir compte de la manière dont le produit sera éliminé ou valorisé risque fort de compliquer un peu plus la gestion des produits et en corollaire d'augmenter la facture finale.* ».

⁽¹³⁴⁾ AGW du 3 avril 2003 fixant les conditions sectorielles d'exploitation de certaines installations de regroupement de matières enlevées du lit et des berges des cours d'eau du fait de travaux de dragage ou de curage.

⁽¹³⁵⁾ Cf., entre autres, le décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets, l'AGW du 10 juillet 1997 établissant un catalogue des déchets, l'AGW du 14 juin 2001 favorisant la valorisation de certains déchets et l'AGW du 27 février 2003 fixant les conditions sectorielles d'exploitation des centres d'enfouissement technique.

En l'état actuel de la réglementation, l'AGW du 10 juillet 1997 établissant un catalogue des déchets s'applique cependant aux boues de dragage. D'ailleurs, dans le cadre de l'AGW du 4 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences et des installations et activités classées, les projets de traitement ou d'élimination de boues B, tels que le traitement des boues dans une installation ayant une capacité de traitement supérieure ou égale à 100 tonnes/jour ou l'élimination des boues dans un CET sont répertoriés dans la classe 1 réservée aux déchets dangereux, en raison de leur impact important sur l'homme et l'environnement.

Ces obligations réglementaires attestent que le traitement et l'enfouissement de boues B constituent des activités présentant un même impact environnemental que celles relatives à des déchets dangereux. Il conviendrait dès lors d'apprécier cette dangerosité sur la base des critères fixés au catalogue des déchets. L'administration estime qu'une uniformisation des critères de classification des boues sur la base de l'AGW du 10 juillet 1997 (déchets dangereux ou non) serait inadaptée. À cet égard, la Cour estime toutefois indispensable de tenir compte de la dangerosité potentielle des boues B.

3.1.2 La dangerosité des boues B

La coexistence de normes qualifiant différemment un même déchet (boues) n'est pas sans conséquence sur l'application de la réglementation. En particulier, le fait qu'une boue B puisse être qualifiée de dangereuse aux termes de l'AGW du 10 juillet 1997 établissant un catalogue des déchets est source d'incohérences dans l'application des réglementations. Deux exemples illustrent ce problème.

Le permis d'implanter et d'exploiter le CET de Rebaix

À la suite d'une demande adressée par le MET le 22 mai 2002, la députation permanente du Hainaut a autorisé l'implantation et l'exploitation d'un CET de boues de curage et de dragage à Rebaix par un arrêté du 22 novembre 2002. Pour qualifier les déchets à valoriser de «*boues contenant des substances dangereuses*», la députation se réfère au catalogue des déchets de l'AGW du 10 juillet 1997 et non au concept de «*boues B*».

L'arrêté ministériel du 27 avril 2006 relatif à la valorisation des boues de dragage de catégorie B

Un arrêté ministériel (AM) du 27 avril 2006 autorise la valorisation de boues de dragage de catégorie B ayant subi un traitement de stabilisation par le procédé *Novosol* et ce, en référence à l'AGW du 14 juin 2001 favorisant la valorisation de certains déchets. Parmi les déchets valorisables, l'annexe 1 de cet arrêté ne cite que «*les matières appartenant à la catégorie A telle que définie par l'article 4 de l'AGW du 30 novembre 1995*».

Parmi les considérants de son arrêté, le ministre tire argument du fait que l'article 13 de l'AGW du 14 juin 2001 l'autorise à «*favoriser la valorisation de déchets non dangereux*».

En fait, à défaut de procédure réglementaire particulière fixant les conditions de valorisation des boues B, le ministre décide, par l'AM du 27 avril 2006, de réserver à toutes les boues B, après traitement de stabilisation, une valorisation similaire à celle prévue pour des boues A ⁽¹³⁶⁾. Or, l'article 13 de l'AGW du 14 juin 2001 ne vise que les déchets non dangereux et ne s'applique donc pas aux boues B qui seraient dangereuses (au sens de l'AGW du 10 juillet 1997).

Puisque l'annexe 1 de l'AGW du 10 juillet 1997 établissant un catalogue des déchets ne distingue que deux types de boues de dragage (celles qui contiennent des substances dangereuses et celles qui n'en contiennent pas ⁽¹³⁷⁾), force est de considérer que le

⁽¹³⁶⁾ Au surplus, dans le cadre de cet arrêté, le Ministre de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme accorde le certificat d'utilisation des boues B traitées dans deux domaines qui ne sont pas prévus par l'annexe 1 de l'AGW du 14 juin 2001 précité, à savoir la réhabilitation de terriils et la constitution de merlons anti-bruit. L'article 13, § 1^{er}, autorise le Ministre à favoriser «*d'autres valorisations de déchets non dangereux que celles prévues à l'annexe 1 (...)*». Compte tenu de l'application de l'article 13 de l'AGW du 14 juin 2001 à des produits que cet article ne vise pas (les boues B qui seraient dangereuses), les nouvelles filières de valorisation envisagées ne disposent pas d'un cadre juridique approprié.

⁽¹³⁷⁾ Voir ci-avant le point 3.1.2.

problème du degré de toxicité des boues B, avant et après traitement de stabilisation, se pose au regard des critères de dangerosité fixés à l'AGW du 10 juillet 1997.

Selon l'administration, une fois traitées par le procédé *Novosol* (adapté pour des raisons essentiellement économiques), les boues B auront les propriétés de boues A, raison pour laquelle l'arrêté ministériel du 27 avril 2006 (accordant l'enregistrement à la société demanderesse) a été pris. Cet arrêté sert de fondement au permis unique accordé à cette société le 14 octobre 2008 pour implanter un centre de prétraitement et de traitement de 235.000m³/an de produits de dragage et de curage sur la commune de Farciennes.

Le permis unique indique clairement que les boues admises comme déchets peuvent être dangereuses ou pas, puisqu'elles sont identifiées par rapport à l'AGW du 10 juillet 1997 établissant un catalogue des déchets. Le permis dispose en outre que l'infrastructure disposera d'un dépôt de 235.000 m³/an de sédiments bruts.

Dès lors, il y a une incohérence entre les deux réglementations (AGW 14 juin 2001 et AGW 10 juillet 1997). En effet, avant traitement, des déchets dangereux seront potentiellement présents sur le site de Farciennes. Ces déchets dangereux seront traités et valorisés sur la base :

- de l'enregistrement et du permis unique reçu par la société demanderesse;
- de l'article 13 de l'AGW du 14 juin 2001 autorisant le ministre à favoriser la valorisation de déchets non dangereux.

La Cour estime que, pour obvier à cette incohérence, l'identification des boues dangereuses (au sens de l'AGW du 10 juillet 1997) devrait être réalisée à leur entrée sur le site de Farciennes, puisque ces boues ne peuvent prétendre au bénéfice de l'article 13 de l'AGW du 14 juin 2001 qu'après avoir subi le traitement par le procédé *Novosol*.

La seule manière d'éviter ce risque serait d'appliquer, avant toute campagne de dragage, les critères d'analyse fixés par l'AGW du 10 juillet 1997 établissant un catalogue des déchets.

3.2 L'application de l'AGW du 30 novembre 1995

La Cour a examiné l'impact de l'adoption de l'AGW du 30 novembre 1995 sur les opérations de dragage et de curage.

Sur la base des chiffres fournis par le département, durant la période s'étendant de 1997 à 2003, la moyenne des dépenses annuelles engagées en dragages et curages¹³⁸ s'est élevée à 1.262.961 euros.

Sur la base de données similaires tirées de la comptabilité budgétaire, ce chiffre peut être comparé avec la moyenne des dépenses engagées annuellement avant l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation sur les boues (de 1991 à 1995), soit 1.674.599 euros.

La comparaison de ces deux chiffres indique une diminution de la moyenne des dépenses d'environ 25 % après 1996.

Par ailleurs, le département a communiqué les quantités de boues A et B draguées entre 1997 et 2006 soit, au total 752.424 m³ de boues A et B.

(¹³⁸) Il s'agit de dragages visant l'entretien et non l'approfondissement des voies d'eau.

Voies d'eau	Type de boues	Quantités draguées (m ³)
Nouvelle Haine, Vieille Haine et Riviérette	A/B	21.078
Dendre	A	29.966
	B	10.500
Canal Charleroi-Bruxelles	A	290.130
Haute Sambre – Erquelinnes-Lobbès	A	15.627
Haute Sambre – Thuin-Monceau	A	28.182
Bail d'entretien en Sambre 96-98	A/B	344.647
Meuse	A	12.294
Total		752.424

Hormis les boues A de haute Sambre (Thuin-Monceau), qui ont été traitées par filtre-presse, tous ces sédiments ont été nécessairement entreposés sur différents terrains en vue de leur traitement ultérieur.

À cet égard, l'article 28 de l'AGW du 30 novembre 1995 autorisait, moyennant l'introduction d'une demande de régularisation auprès de la députation permanente adressée dans les six mois de l'entrée en vigueur de l'arrêté, la poursuite, sous certaines conditions, de l'exploitation des anciens sites de stockage des boues.

L'examen des deux dossiers de dragage cités ci-après a mis en évidence des difficultés d'application de cet arrêté.

Dragage d'entretien de la Sambre 1996-1998 (boues A et B)

Du point de vue des quantités de sédiments enlevées du lit des voies d'eau wallonnes (boues A et B), ce marché est le plus important de la période considérée. Il s'agit du dragage de la Sambre (344.647 m³ en place), exécuté entre 1996 et 1998. Les boues à draguer se situaient principalement dans la basse Sambre (plus de 85 %).

Cette campagne de dragage a été réalisée suivant les méthodes traditionnellement en usage dans l'ancienne direction générale des voies hydrauliques, les boues n'ayant subi aucun traitement et ayant été épandues en l'état sur d'anciens terrains de dépôt utilisés par l'administration (deux terrains sur la haute Sambre, quatre sur la basse Sambre).

Le cahier spécial des charges a été approuvé par le ministre de tutelle le 6 décembre 1995, sans que ce document ne fasse mention de l'AGW du 30 novembre 1995 et notamment de son article 28 fixant les conditions d'utilisation des sites affectés à la gestion de produits de dragage pendant une période transitoire maximum de deux ans. La soumission, quant à elle, a été approuvée le 19 avril 1996, soit près de cinq mois après l'adoption de l'arrêté. Il n'a pas été tenu compte de la nouvelle réglementation.

La procédure imposée par l'article 28 précité devait être appliquée. Les demandes de régularisation ont bien été présentées aux autorités concernées, mais ces dernières ne leur ont pas réservé une suite favorable. En conclusion, des boues A et B ont été répandues sur des terrains, en contravention aux dispositions de l'AGW de 1995.

Haute Sambre (amont): dragage et traitement dans le CR d'Erquelinnes - 15.627 m³ – 2006-2008 boues A

Le marché lancé pour l'exécution de ces dragages incluait la déshydratation des boues sur le site du CR d'Erquelinnes. L'examen de ce dossier a révélé que la caractérisation des boues à draguer résultait des analyses scientifiques de deux laboratoires agréés, consultés tour à tour à cet effet.

Les deux premières analyses, réalisées en juillet et août 2006 par un premier laboratoire agréé, ont conclu que les quatre échantillons analysés étaient des boues B. Les échantillons ont ensuite été soumis à un second laboratoire. Ce dernier a vérifié les

concentrations d'une partie des substances ⁽¹³⁹⁾ et conclu que les concentrations en cause se situaient sous le seuil des boues de catégorie A. Sur la base des résultats des trois analyses, les boues ont été considérées comme appartenant à la catégorie A.

Le choix effectué parmi les résultats des différentes analyses ne donne pas d'assurance raisonnable quant à l'exactitude de la caractérisation des boues. À cet égard, l'administration a fait observer que l'incohérence relevée résulte d'une divergence des pratiques analytiques entre les laboratoires agréés. Pour lever toute ambiguïté, elle a fait part de ses remarques à la direction des infrastructures de gestion des déchets ainsi qu'à l'Institut scientifique de service public (ISSEP), qui a soumis une proposition de circulaire relative à l'analyse des huiles minérales en cause.

4. Coût du dragage et du traitement des boues de 1997 à 2007

Les montants ordonnancés entre 1997 et 2007 pour le dragage et le traitement des boues se répartissent comme indiqué au tableau ci-dessous. Par ailleurs, des dragages d'approfondissement ont été menés sur la Meuse namuroise et le haut Escaut pour un montant de 16,9 millions d'euros en dix ans. Ces opérations n'ont pas généré des boues à traiter, la nature différente des produits extraits (sable, gravier, etc.) ayant permis leur valorisation directe.

Années	Dragages d'entretien et traitement	CET – CR	Études et analyses	Total par année
1997	1.241.095		1.701.593	2.942.688
1998	4.886.702		403.846	5.290.548
1999	188.059	11.848	139.157	339.064
2000	60.757	74.368		135.125
2001	7.592.438	1.168.858		8.761.296
2002	1.044.138	925.881		1.970.019
2003	576.644	6.545.808	229.382	7.351.834
2004	5.343.376	227.293	154.972	5.725.641
2005	3.176.442	1.505.012	537.874	5.219.328
2006	1.802.901	3.147.227	235.458	5.185.586
2007	590.394	671.028	72.273	1.333.695
Total	26.502.946	14.277.323	3.474.555	44.254.824

Les dépenses d'investissements relatives aux CR et CET connaissent une croissance significative à la suite de l'adoption, en 2003, des derniers AGW y relatifs.

On trouvera ci-après quelques constats opérés suite à l'examen de certaines dépenses réalisées durant la période de référence.

Dragage du canal Charleroi-Bruxelles

Puisque le projet présentait un intérêt commun dans le domaine des réseaux trans-européens d'infrastructures de transport, la Commission européenne a, par une décision du 24 juillet 1997, accordé à la Belgique un concours financier de 1,2 million d'euros pour les travaux d'approfondissement du canal de Charleroi-Bruxelles, le coût du projet étant alors estimé à 13,4 millions d'euros.

La nature des travaux portait sur le dragage, la déshydratation et la valorisation des produits de dragage sur les biefs 4 et 5 du canal Charleroi-Bruxelles.

Lors d'un premier examen du dossier, la Commission européenne a décidé de limiter son intervention à l'année 2001. Après négociation, la Région a obtenu la reconnais-

⁽¹³⁹⁾ Trois types de substances : fluorides, hydrocarbures apolaires et hydrocarbures aliphatiques.

sance des travaux et dépenses jusqu'en 2004. Le montant total des travaux éligibles s'élève à 7.735.963,55 euros, répartis comme suit.

Année	Dragages	Lot 1 (Stockage)	Lot 2 (Valorisation)	Total
2001	676.755,65	496.623,74		1.173.379,39
2002	782.291,15	997.639,97	306.284,42	2.086.215,54
2003	1.323.479,12	1.448.285,57	1.704.603,93	4.476.368,62
Total	2.782.525,92	2.942.549,28	2.010.888,35	7.735.963,55

(en euros)

Vu le retard pris dans la gestion des produits de dragage, il n'a pas été possible de réaliser l'ensemble des prestations prévues au cours de la période d'éligibilité. La Région n'a finalement bénéficié que d'un cofinancement de 773.596 euros sur le 1,2 million prévu ⁽¹⁴⁰⁾.

Haute Sambre aval: dragage, déshydratation par filtre-pressé et valorisation (boues A-28.182 m³)

Le marché lancé pour cette opération concernait le dragage et la déshydratation mécanique des boues par la technique du filtre-pressé (installé sur la voie d'eau). Il s'agit d'une technique alternative à la déshydratation en CR, qui constituait une expérience pilote dans le traitement des boues de dragage en Wallonie.

Cette opération fut relativement coûteuse. La Commission des produits de dragage (CPD) a calculé en 2004 que le coût final s'élevait à 99,04 euros/m³ (en place), soit plus du double du coût global estimé du traitement des boues A par la filière d'un CR ⁽¹⁴¹⁾. Il serait cependant abusif de tirer des conclusions généralisables sur la base de cette seule expérience: le volume dragué n'est pas comparable à celui du dragage des boues A du canal Charleroi-Bruxelles (de l'ordre de dix fois supérieur) et les voies d'eau sont très différentes (classes I et IV, soit respectivement 250 à 400 tonnes et 1.000 à 1.500 tonnes).

L'expérience pilote du filtre-pressé était justifiée par les difficultés d'obtention par la Région du permis nécessaire à la création d'un CR à Thuin (Hourpes) et par l'intérêt que présentait alors le test d'une technique de déshydratation alternative aux CR.

Curage de la Haine (et affluents) et déshydratation dans le CR de Saint-Ghislain (boues A – 12.238 m³ et B – 21.654 m³)

Le 10 mars 2003, la commune de Saint-Ghislain a accordé au MET un permis unique pour l'établissement et l'exploitation d'un CR pour produits de curage de catégorie B.

La construction du CR de Saint-Ghislain a fait l'objet d'un marché de travaux lancé le 31 octobre 2003. Le centre de regroupement a une capacité maximale de 30.000 m³. Il est prévu pour stocker des produits de curage de catégorie B en provenance de la Haine et de ses affluents ⁽¹⁴²⁾, ainsi que les boues d'avaloir de l'entité de Saint-Ghislain (2.000 à 3.000 m³/an).

Les sédiments présents dans la Haine, la Riviérette et la vieille Haine doivent être curés et non dragués. Cette opération s'est faite dans le cadre d'un marché lancé le 5 août 2005, comprenant le curage des voies d'eaux précitées ainsi que la déshydratation des boues dans le CR de Saint-Ghislain ⁽¹⁴³⁾.

⁽¹⁴⁰⁾ À cet égard, l'administration a fait observer que la reconnaissance des travaux et dépenses admissibles jusqu'en 2004 s'est avérée de durée insuffisante, les services de la Commission européenne n'ayant pas tenu compte de la lenteur des processus de déshydratation.

⁽¹⁴¹⁾ La commission des produits de dragage a estimé ce coût, incluant le dragage, la déshydratation, la valorisation et la gestion du CR, à 48,60 euros/m³.

⁽¹⁴²⁾ Bien que la Haine soit une rivière non navigable, la direction générale des voies hydrauliques est compétente pour tout ce qui relève de sa gestion. Cette situation s'explique par le fait que le cours d'eau a été totalement transformé, et même par endroit déplacé, à la suite de la construction du Canal Nimy-Blaton-Péronnes.

⁽¹⁴³⁾ Les curages sont réalisés au moyen de grues et le transport des boues vers le CR s'effectue par camions étanches.

De 2005 à 2007, 12.238 m³ de boues A et 21.654 m³ de boues B ont été curées de la Haine et de ses affluents. Les boues A déshydratées ont été acheminées sur le site de valorisation de Couillet (carrière Solvay). Les boues B sont toujours sur le site du CR de Saint-Ghislain. Il est prévu de les valoriser dans le cadre du nouveau marché de traitement des boues B (attribué et notifié le 19 novembre 2008).

Le curage de ces rivières était rendu nécessaire par la survenance antérieure d'inondations ⁽¹⁴⁴⁾, mais aussi par le fait que la Haine débouche dans le canal Pommerœul-Condé, appelé à jouer un rôle important dans le réseau international des voies d'eau. En effet, l'ouverture en 2002 du canal du Centre à grand gabarit (via l'ascenseur à bateaux de Strépy) a permis une communication directe entre l'ensemble de la Wallonie et le nord-ouest de la France et, à moyen terme, le bassin parisien, grâce à la réalisation de la liaison fluviale Seine-Nord. Dès lors, la Région wallonne a considéré que la création d'un CR destiné à recevoir les sédiments curés dans la Haine revêtait une importance particulière du fait de la vocation internationale du canal Pommerœul-Condé.

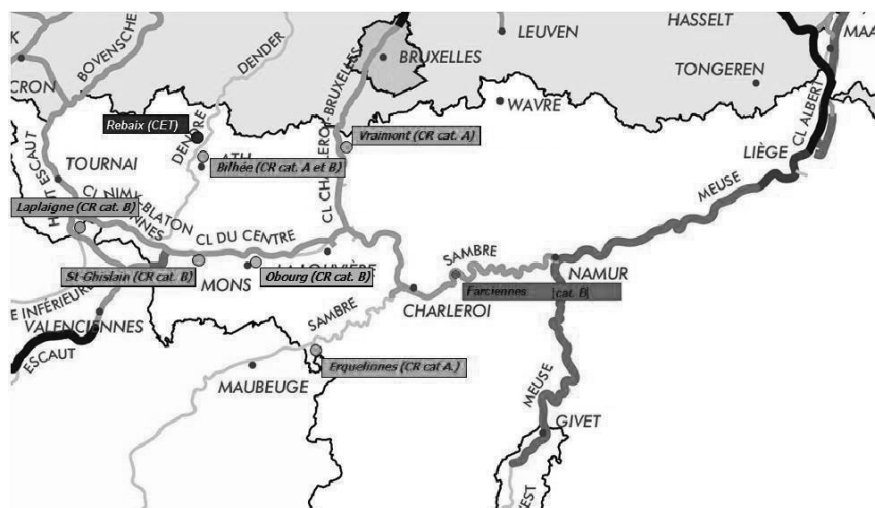
Le 19 juillet 2007, la République française et la Région wallonne ont adopté une convention relative à l'amélioration de la Lys mitoyenne et à l'aménagement du canal Pommerœul-Condé.

Cette convention prévoit que la Région wallonne entretiendra régulièrement la Haine canalisée sur son territoire et assurera le maintien des profondeurs sur le canal Pommerœul-Condé entre l'écluse de Hensies et la frontière. Les produits de dragage ou de curage devront être stockés et traités en Région wallonne. Afin d'atteindre cet objectif, la Région doit mettre en service un ou plusieurs CR ou dispositifs équivalents pour assurer une capacité annuelle moyenne de traitement de 92.500 m³. Ce niveau de capacité sera révisé chaque année par un comité de suivi.

5. Les infrastructures publiques en Région wallonne

Pour répondre aux problèmes de stockage, de regroupement, de traitement ou d'enfouissement des boues de dragage, la Région wallonne a aménagé un certain nombre d'infrastructures : les CR de Saint-Ghislain, de Bilhée, du Vraimont (Tubize) et d'Erquelines ainsi que le CET de Rebaix. Deux CR, situés à Laplaigne et à Obourg ⁽¹⁴⁵⁾ sont actuellement en cours de construction. Le site de Farciennes n'est pas à proprement parler un CR, puisqu'il consiste en des installations industrielles destinées à valoriser in situ des boues B extraites dans le cadre du marché examiné ci-après au point 6.5.

La carte ci-dessous permet de situer les infrastructures wallonnes.



⁽¹⁴⁴⁾ La Haine, qui draine un bassin versant de l'ordre de 800 km² situé en grande partie sur le territoire wallon, transporte d'importantes quantités de sédiments. De plus, les particules en suspension sont fortement contaminées.

⁽¹⁴⁵⁾ Au CR d'Obourg, la première phase de travaux (travaux préparatoires) a débuté en septembre 2008. Quant à la seconde phase (finalisation de la construction du centre de regroupement), le dossier de désignation de l'adjudicataire était, au moment de l'audit, au stade de l'engagement. Le montant de l'offre sélectionnée par l'administration s'élève à 11.334.293,62 euros (TVA comprise).

5.1 La sélection des sites

À l'exception du futur CR d'Ampsain, tous les sites sélectionnés se situent à l'ouest de Charleroi. Cette situation ne résulte pas de choix déterminés par une conception d'ensemble de la gestion des boues de dragage de la Région. En effet, chaque infrastructure a été aménagée pour répondre à un objectif local et/ou ponctuel ⁽¹⁴⁶⁾ : ainsi, la justification principale de l'installation d'un CR à Bilhée, Erquelinnes et Saint-Ghislain procède de la lutte contre les inondations ⁽¹⁴⁷⁾, tandis que le choix du Vraimont a été justifié par l'urgence de travaux de dragage sur le canal Charleroi-Bruxelles, pour satisfaire aux exigences des repreneurs des Forges de Clabecq.

Par conséquent, il n'y a pas toujours adéquation entre les localisations et fonctions des infrastructures et les tronçons à draguer repris au plan de dragage prioritaire quadriennal (voir ci-après). En effet, selon le plan quadriennal, les boues A et une partie des boues B à extraire dans les voies d'eau situées à l'est de Namur devront être traitées dans des infrastructures très éloignées de leur point d'extraction. De même, le plan prévoit que d'importantes quantités de boues A sont destinées à être traitées dans le CR de Laplaigne, lequel est théoriquement conçu pour accueillir des boues B. Enfin, s'agissant du futur CR d'Ampsain, il ne recevrait que des boues A, alors qu'il est conçu pour accueillir également des boues B (25.000 m³ de capacité annuelle utile ⁽¹⁴⁸⁾).

5.2 Le coût des infrastructures

Le tableau ci-dessous reprend, année par année, les coûts liés à l'aménagement des infrastructures.

	CR Vraimont	CR Erquelinnes	CET Rebaix	CR Saint-Ghislain	CR Bilhée	CR Obourg	CR Laplaigne	Coûts divers	Total
1999						11.848,07			11.848,07
2000					74.368,06				74.368,06
2001	1.125.019,45		51.681,59						1.176.701,04
2002		44.770,00	58.443,00	66.913,00	34.884,30	72.728,87		753.695,85	1.031.435,02
2003	189.520,99	1.262.737,58	2.244.996,73	2.537.226,09				311.326,53	6.545.807,92
2004	119.966,28			12.266,88	52.184,28	2.450,00		42.966,44	229.833,88
2005		498.309,93	657.047,59	283.904,62	5.445,00	11.855,58	36.300,00	61.074,20	1.553.936,92
2006			261.157,25	16.216,69	2.512.876,33	556.600,00	5.343.157,35	14.091,18	8.704.098,80
2007		23.938,05	704.644,78	12.074,02	152.595,95				893.252,80
Total	1.434.506,72	1.829.755,56	3.977.970,94	2.928.601,30	2.832.353,92	655.482,5	5.379.457,35	1.183.154,20	20.221.282,51

(en euros)

Depuis neuf ans, le coût des infrastructures s'est élevé à plus de 20 millions d'euros.

En outre, les coûts divers s'élèvent à près de 1,2 million d'euros, soit près de 6 % du coût précité des infrastructures. Il s'agit de toutes les dépenses engagées dans le cadre d'éventuels aménagements mais dont l'implantation n'a pas abouti pour des raisons diverses (incidences environnementales, études non concluantes, ou encore phénomène *Nimby*).

Le tableau suivant compare les centres de regroupement dont toutes les dépenses ont déjà été engagées.

⁽¹⁴⁶⁾ Ce constat ne remet pas en cause l'utilité réelle de chaque infrastructure.

⁽¹⁴⁷⁾ Outre l'intérêt de traiter sur place les produits à draguer dans la Dendre, compte tenu du nombre d'écluses à franchir, le risque d'inondation constitue aussi une justification de la construction du CET de Rebaix.

⁽¹⁴⁸⁾ Le plan quadriennal prévoit durant la troisième année le dragage de 122.000 m³ de boues B en provenance de la Meuse, du canal Albert et du canal de Monsin.

	CR Vraimont	CR Erquelinnes	CR Saint-Ghislain	CR Bilhée	CR Laplaigne
Coût total (en euros)	1.434.506,72	1.829.755,56	2.928.601,30	2.832.353,92	5.379.457,35
Capacité (en m ³)	75000	20000	21000	22000	55000
Catégorie de boues	A	A	B	A/B	B

À capacité moindre, le coût des infrastructures construites après le CR du Vraimont ⁽¹⁴⁹⁾ (Tubize, construit avant 2003) est significativement supérieur au coût de celui-ci.

6. Perspectives d'évolution

L'estimation des quantités à gérer est un préalable indispensable à l'évaluation des coûts qui résulteront du dragage et du traitement des boues, et donc de leur impact potentiel sur le budget régional. À cet égard, depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation, l'obligation de traiter les boues extraites afin de les valoriser ou de les placer en CET a augmenté considérablement le coût d'entretien de la voie d'eau. Les quantités de boues à gérer ont donc été successivement réévaluées à la baisse depuis 2004.

Deux études majeures ont été réalisées par la direction générale des voies hydrauliques (DGVH) :

- l'une, en 2004, sous la responsabilité de la CPD, visant l'évaluation du gisement des sédiments à curer ou à draguer dans les voies navigables wallonnes;
- l'autre, en 2006, par la direction des études hydrologiques et des statistiques, calculant des volumes de dragages sur certains biefs des voies navigables de la Région wallonne ⁽¹⁵⁰⁾.

6.1 L'étude de 2004

6.1.1 Estimation de 2004 et scénarios de gestion du passif et de l'entretien

Entre 1998 et 2004, la CPD a évalué les volumes à retirer des voies navigables pour leur rendre leur capacité initiale de navigation et d'écoulement.

Pour ce faire, la Commission a estimé deux types de volumes :

- le passif, suite à l'accumulation de sédiments faute d'entretien régulier du cours d'eau;
- l'entretien, correspondant aux valeurs moyennes à retirer chaque année pour maintenir le gabarit normal permettant d'assurer la navigation.

La technique utilisée pour estimer les quantités de boues in situ est basée sur deux méthodes :

- des levés topographiques simples (profils en travers ⁽¹⁵¹⁾, par exemple tous les 50 mètres) pour quelques voies d'eau (par exemple, le canal Charleroi-Bruxelles);
- des extrapolations, sur la base des volumes dragués ou curés antérieurement entre 1978 et 1990, pour la majorité des voies d'eau.

⁽¹⁴⁹⁾ Le CR du Vraimont a été conçu et aménagé avant l'entrée en vigueur de l'AGW du 3 avril 2003.

⁽¹⁵⁰⁾ MET – DGVH – division des études et des programmes, Calcul des volumes de dragages sur certains biefs des voies navigables de la Région wallonne, novembre 2006. Cette étude a été menée pour la CPD afin d'améliorer la qualité de la bathymétrie.

⁽¹⁵¹⁾ Le profil en travers est une coupe perpendiculaire à l'axe de la voie d'eau caractérisant son gabarit. Ce dernier permet la navigation de bateaux d'un tonnage déterminé tout en se ménageant une marge en prévision d'une augmentation des tonnages. Le profil en long (qui ne concerne que les cours d'eau naturels) se définit comme la pente du fond requise pour assurer un écoulement optimal de l'eau de manière à éviter les inondations. Profils en travers et en long permettent d'établir la géométrie des cours d'eau appelée « vieux fonds, vieux bords ».

Selon une note relative aux calculs de volumes à draguer sur les voies navigables wallonnes rédigée par un ingénieur de la DGVH, «*la seconde méthode qui concerne une majorité de voies d'eau est beaucoup plus empirique et aléatoire. En effet, elle a consisté à collecter des données anciennes de volumes effectivement retirés pour maintenir le gabarit. Cette méthode est, par définition, une estimation des dragages d'entretien et non du passif sur base de données obsolètes.*».

Nonobstant les limites de cette estimation, l'étude de 2004 ⁽¹⁵²⁾ évaluait comme suit les quantités de sédiments à gérer.

Catégorie B (m ³)		Catégorie A (m ³)		Total (m ³)	
Passif	Entretien	Passif	Entretien	Passif	Entretien
1.489.550	435.073	563.000	162.523	2.052.550	597.596

Sur la base de cette estimation, la DGVH avait dressé une programmation virtuelle du volume annuel moyen de sédiments du «*passif*» à extraire, par direction territoriale et par catégorie, en fonction de la durée de résorption, ainsi que du volume annuel d'entretien récurrent à draguer du fait de l'envasement continu des voies d'eau.

Compte tenu des contraintes budgétaires, la CPD préconisait de réduire cette programmation en limitant les quantités minimales de sédiments à évacuer de manière prioritaire ⁽¹⁵³⁾.

À cet égard, la Commission recommandait de retenir comme volume de gisement prioritaire :

- 70 % du gisement «*passif*» des différents cours d'eau tels que la Lys, l'Escaut, la Haine, la Sambre, la Meuse ⁽¹⁵⁴⁾;
- 50 % du gisement «*passif*» des différents canaux ⁽¹⁵⁵⁾;
- la totalité du volume du gisement «*entretien*» ⁽¹⁵⁶⁾.

Basé sur l'approximation proposée ci-dessus, le tableau suivant synthétise l'estimation des quantités prioritaires de sédiments, correspondant à une gestion partielle du gisement.

Catégorie B (m ³)		Catégorie A (m ³)		Total (m ³)	
Passif	Entretien	Passif	Entretien	Passif	Entretien
876.345	435.073	321.500	162.523	1.197.845	597.596

6.1.2 Les contraintes budgétaires

Le 4 janvier 2005, la DGVH a soumis au ministre de l'Équipement et des Transports une note de synthèse des propositions de la CPD visant un «*programme pluriannuel d'élimination du passif strictement indispensable pour permettre le bon déroulement de la navigation*».

En retenant l'hypothèse d'une élimination intégrale du gisement passif en vingt ans, 657.488 m³ de sédiments par an devaient être extraits et gérés prioritairement (dont un quart environ serait constitué de produits de catégorie A).

⁽¹⁵²⁾ Point 3.1, p. 4.

⁽¹⁵³⁾ C'est-à-dire sans respecter le gabarit initial, mais en assurant la navigation en tout point du réseau.

⁽¹⁵⁴⁾ Ces cours d'eau jouent non seulement un rôle économique en tant que voie d'eau navigable, mais ils assurent aussi une fonction environnementale très importante en tant qu'exutoire des eaux de surface participant pleinement à la réduction des risques d'inondations en période de crue.

⁽¹⁵⁵⁾ Les canaux peuvent plus facilement être soumis à l'évacuation du strict minimum de sédiments pour retrouver une navigabilité suffisante (accès aux quais, aux zones de manœuvre et maintien du tirant d'eau).

⁽¹⁵⁶⁾ En effet, après élimination du passif, il importe de maintenir la navigabilité du réseau par un entretien régulier et suffisant.

L'estimation de l'impact budgétaire annuel minimal de cette proposition était de 40 à 45 millions d'euros par an, hors amortissements des coûts d'investissements liés à la création des CR et des CET.

L'impact budgétaire de cette estimation a été jugé prohibitif. On observe que ce montant représente 250 % des dépenses d'entretien inscrites au titre I du programme 14.11 du budget 2009 (dépenses courantes d'entretien du réseau).

6.2 L'étude de 2006

Une nouvelle estimation des volumes à draguer a été réalisée en exploitant les développements récents des techniques bathymétriques.

À la suite de campagnes de mesures de profondeur menées en 2005 et 2006 sur 263 km de voies navigables (soit 58 % du réseau des voies navigables wallonnes), les techniques modernes basées sur des sonars multifaisceaux couplés à des GPS de haute précision ont permis de disposer d'une image exhaustive des sédiments, en particulier dans des zones n'ayant jamais fait l'objet de dragages ⁽¹⁵⁷⁾.

Sur la base de ces données, une estimation des volumes prioritaires à extraire a été réalisée en visant à ramener la voie d'eau non à son profil initial « vieux fonds, vieux bords », mais bien à un gabarit minimum garantissant une navigation en toute sécurité ⁽¹⁵⁸⁾. Cette étude a déterminé un volume prioritaire de sédiments à draguer de 1.064.634 m³.

Le tableau ci-dessous rassemble, pour les voies d'eau examinées, les volumes relatifs à l'ensemble des sédiments identifiés sur la base des « vieux fonds » (qualifié de passif) et les estimations des volumes prioritaires à extraire.

Voies d'eau	Volume (m ³)	
	Passif	Prioritaire
Canal Nimy-Blaton	416.140	168.265
Canal Nimy-Blaton-Péronnes et Blaton-Ath	342.723	164.768
Canal du Centre à grand gabarit	152.865	6.303
Haut Escaut	201.140	117.905
Basse Sambre (Monceau-confl. Meuse)	481.271	124.396
Meuse (La Plante-Lixhe + C. Haccourt-Visé)	3.369.654	235.965
Canal Albert (+ canal de Monsin)	895.397	247.032
Total	5.829.190	1.064.634

Une diminution d'un facteur de 5,6 des volumes prioritaires à extraire est observée par rapport aux volumes du passif identifié.

6.3 Comparaison entre les résultats des études de 2004 et de 2006

Indépendamment des différences de méthode, une comparaison peut être établie entre les résultats des campagnes de mesures de 2004 et de 2006 pour ce qui concerne les voies d'eau comparables ⁽¹⁵⁹⁾.

⁽¹⁵⁷⁾ Les mesures ont été réalisées sur la base des « vieux fonds » (profondeur initiale de la voie d'eau) et, en lieu et place des « vieux bords », d'une largeur définie par la passe navigable.

⁽¹⁵⁸⁾ Ce gabarit minimum a été déterminé comme suit : la largeur est définie par la passe navigable et la profondeur par le tirant d'eau admis au niveau de flottaison normale, auquel est ajoutée une marge de sécurité de 15 % (ramenée à 10 % dans les chenaux d'écluses où les bateaux naviguent à vitesse réduite).

⁽¹⁵⁹⁾ Pour rappel, l'étude de 2006 portait sur l'analyse de 263 km de voies navigables, soit environ 58 % du réseau.

Voies d'eau	Passif 2004	Volumes (m ³)	
		Passif 2006	Prioritaire 2006
Canal Nimy-Blaton	69.000	416.140	168.265
Canal Blaton-Péronnes et Blaton-Ath	15.000	342.723	164.768
Canal du Centre à grand gabarit	12.000	152.865	6.303
Haut Escaut	200.000	201.140	117.905
Sambre	142.000	481.271	124.396
Meuse (La Plante-Lixhe + C. Haccourt-Visé)	206.200	3.369.654	235.965
Canal Albert (+ canal de Monsin)	100.000	895.397	247.032
Totaux intermédiaires	744.200	5.859.190	1.064.634
Canal Charleroi-Bruxelles	868.000		
Dendre	65.000		
Lys	101.350		
Canal de l'Espierre	50.000		
Canal Pommeroeul-Condé	100.000		
Haine	124.000		
Totaux généraux	2.052.550	5.859.190	1.064.634

Il ressort du tableau ci-dessus que :

- le canal Charleroi-Bruxelles n'a pas fait l'objet de mesures lors de l'étude de 2006, alors qu'il représente 42,3 % du volume à gérer estimé en 2004;
- le passif estimé en 2004 et le volume prioritaire de 2006 représentent respectivement 12,7 % et 18,2 % du volume passif calculé en 2006;
- le volume prioritaire à extraire de 2006 correspond à 143 % du volume passif estimé comparable en 2004.

Les méthodes modernes de mesure (« vieux fonds ») ont permis de mettre en évidence l'existence d'un cubage de boues à gérer beaucoup plus important que celui estimé sur la base de l'utilisation des techniques traditionnelles ⁽¹⁶⁰⁾.

6.4 Le dernier scénario de gestion du passif et de l'entretien

6.4.1 Détermination du volume à traiter prioritairement

En s'inspirant des différents travaux d'estimation du volume à gérer et au terme d'arbitrages effectués au sein de la CPD sur la base des priorités proposées par les directions territoriales, l'administration a finalement arrêté à 312.000 m³ le volume « prioritaire » de boues à draguer et à traiter annuellement.

D'après l'administration, ce chiffre résulte des hypothèses suivantes :

- le mouillage est limité à la valeur du tirant d'eau majoré de 25 %;
- les berges sont droites;
- le gisement « passif » est résorbé en huit ans ⁽¹⁶¹⁾;
- le gisement d'entretien annuel vaut le gisement existant divisé par onze années ⁽¹⁶²⁾;

⁽¹⁶⁰⁾ Selon une note interne rédigée par l'ingénieur de la DGVH en charge de l'étude de 2006, « les résultats sont évidemment très nettement supérieurs aux estimations de la Commission des produits de dragages qui ne concernaient principalement que des chiffres extrapolés de dragage d'entretien et ne tenaient pas suffisamment compte du rétablissement du profil en long pour l'écoulement des eaux ni de dépôts dans des zones de faible vitesse ».

⁽¹⁶¹⁾ Ce « gisement passif », à résorber en huit ans selon l'administration, correspond aux volumes identifiés comme prioritaires en 2006 (hors ports autonomes et zones privées). Il est donc par nature très différent du « passif » identifié dans les études de 2004 et 2006.

⁽¹⁶²⁾ Ce qui correspond à la durée d'absence de dragage.

- une marge de sécurité de 10 % est prise en compte;
- les valeurs sont arrondies au millier près;
- un volume de 50.000 m³/an provenant des ports et darses privés n'est pas comptabilisé dans le bilan global (en principe, pas à charge du budget de la DGO2).

Ce volume de 312.000 m³ se répartit comme suit: boues A, 77.000 m³/an et boues B, 235.000 m³/an.

Le tableau ci-dessous compare les volumes prioritaires à extraire identifiés en 2006 avec ceux ayant servi de base pour déterminer le volume global prioritaire de 312.000 m³.

Voies d'eau	Prioritaire 2006	Prioritaire pour le calcul des 312.000 m ³ /an
Canal Nimy-Blaton	168.265	113.827
Canal Blaton-Péronnes et Blaton-Ath	164.768	163.876
Canal du Centre à grand gabarit	6.303	6.186
Canal du Centre historique		3.000
Haut Escaut	117.905	111.794
Sambre	124.396	83.232
Meuse (La Plante-Lixhe + C. Haccourt-Visé)	235.965	165.387
Canal Albert (+ canal de Monsin)	247.032	182.577
Totaux intermédiaires	1.064.634	829.879
Canal Charleroi-Bruxelles		233.000
Dendre		20.000
Lys		70.945
Canal de l'Espierre		25.000
Canal Pommerœul-Condé		0
Haine		0
Totaux	1.064.634	1.178.824

Ce tableau appelle les commentaires suivants.

- Les volumes prioritaires sur la base desquels le cubage de 312.000 m³/an a été calculé diffèrent de ceux déterminés en 2006. Les premiers correspondent aux seconds après déduction des m³ de boues identifiés dans les ports autonomes et les zones privées. Il n'empêche que ces cubages seront appelés à être extraits tôt ou tard, sous peine d'entraîner le transbordement des marchandises.
- Les chiffres des dragages prioritaires à réaliser sur le canal Charleroi-Bruxelles (233.000 m³) et la Dendre (20.000 m³) reposent sur les techniques traditionnelles des levés topographiques simples (profils en travers à la perche). Depuis 2007 des mesures multifaisceaux ont été réalisées sur la Lys (mars 2009) ou programmées (canal Charleroi-Bruxelles, août 2009) pour préparer les dragages de 2010.
- Des campagnes de mesures ont été menées en 2008 sur la Haine et le canal de l'Espierre au moyen de techniques sonars simplifiées.
- Le chiffre de 233.000 m³ de boues à extraire prioritairement du canal Charleroi-Bruxelles selon la nouvelle programmation représente 26,8 % du passif estimé par des méthodes traditionnelles lors de l'étude de 2004 (868.000 m³). Sur cette base, le dragage prioritaire envisagé aurait pour corollaire de laisser en place un volume de 635.000 m³. Comme indiqué au point 6.3, les méthodes bathymétriques modernes ont permis de mettre en évidence l'existence d'un cubage de boues à gérer beaucoup plus important que celui estimé sur la base de l'utilisation des techniques traditionnelles. Pour les 263 km qui avaient été analysés, l'étude de 2006 concluait que « *le choix de dragages prioritaires permet donc de réduire d'un facteur 5,6 les volumes à dégager par rapport aux « vieux fonds»* ». Il est donc à prévoir que les quantités de boues qui seront laissées

en place dans le canal Charleroi-Bruxelles après le dragage prioritaire de 233.000 m³ seront très largement supérieures à 635.000 m³. Les résultats des mesures bathymétriques programmées sur cette voie d'eau (août 2009) permettront d'établir l'ampleur des volumes laissés en place après le dragage prioritaire.

6.4.2 *Évaluation du coût de l'extraction et du traitement du volume prioritaire de 312.000 m³*

Selon l'administration, cette dernière estimation conduirait à une charge budgétaire de l'ordre de 25 millions d'euros/an, auxquels devraient s'ajouter, pour un montant non évalué, le dragage des zones portuaires et privées, ainsi que les nouvelles infrastructures (centres de regroupement) nécessaires au traitement des boues.

Cette évaluation a été réalisée sur la base des hypothèses suivantes :

- traitement annuel des boues B (hors dragage) : $65 \text{ euros/m}^3 \times 235.000 \text{ m}^3 = 15,275$ millions d'euros;
- traitement annuel des boues A (hors dragage) : $34 \text{ euros/m}^3 \times 77.000 \text{ m}^3 = 2,618$ millions d'euros;
- dragage et transport : $22 \text{ euros/m}^3 \times 312.000 \text{ m}^3 = 6,864$ millions d'euros;
- soit au total 24,76 millions d'euros.

Ces hypothèses doivent être considérées avec prudence et les coûts retenus pourraient s'avérer largement sous-évalués. En effet, le prix de 65 euros/m³ (boues B) correspond au prix soumis dans le cadre du marché de traitement des boues B lancé en 2006. Celui-ci ne sera exécuté, au mieux, qu'entre 2009 et 2012. Il est donc raisonnable de s'attendre, sinon à des révisions de prix, du moins à des décomptes, vu le caractère expérimental du projet. Le montant de 34 euros/m³ (boues A) a été largement dépassé dans le marché de référence du traitement des boues A du canal Charleroi-Bruxelles (le prix a été porté à 48,60 euros/m³, alors qu'il concernait le traitement d'un volume de 290.000 m³ de boues). Les offres datant du 1^{er} mars 2001, il paraît irréaliste d'obtenir, huit ans plus tard, un prix plus avantageux pour le traitement de quantités moindres.

L'administration a par ailleurs signalé que « *le chiffre de 22 euros/m³ pour le dragage sera également affecté par le choix de procéder à des dragages prioritaires, donc plus ponctuels et sur de moins grande profondeurs. Ces dragages « chirurgicaux » seront donc plus coûteux.* ».

6.5 Le marché de traitement de 235.000 m³/an de boues B sur quatre années

Selon le dernier scénario de gestion du passif et de l'entretien, l'administration estime que le volume des boues B représente environ deux tiers de la totalité des sédiments à extraire prioritairement chaque année.

L'existence présumée de cette forte proportion de sédiments pollués et le caractère expérimental des procédés visant leur neutralisation explique les raisons pour lesquelles l'administration s'est efforcée de lancer un marché exclusivement axé sur le traitement des boues B. En effet, ce marché est administrativement distinct des marchés relatifs au dragage des boues, qui devront nécessairement le précéder. En outre, la passation des marchés de dragage est tributaire des limites de capacités de stockage temporaire des boues B dans les installations destinées à les recevoir.

Le contrat porte sur une période de quatre ans et vise le traitement d'un volume annuel de boues B de 235.000 m³, auxquels sont susceptibles de s'ajouter 50.000 m³ provenant des ports autonomes. Les boues sont destinées à être traitées et valorisées sans transiter dans un centre de regroupement, par l'utilisation de techniques novatrices.

6.5.1 *Les particularités du cahier spécial des charges*

Le cahier spécial des charges (CSC) de ce marché laisse beaucoup de latitude aux compétiteurs quant aux solutions techniques proposées. En effet, c'est le prestataire de services qui, dans son offre (postes 1 à 3 du métré descriptif), décrit la filière de traitement, de valorisation et/ou d'élimination des produits de dragage qu'il se propose de mettre en œuvre.

De même, conformément aux critères d'attribution n° 2, il appartient aux candidats de :

- décrire les procédés de traitement des produits mis en œuvre avant de les valoriser et/ou de les éliminer;
- décrire les procédés de valorisation et/ou d'élimination utilisés, leur planification et éventuellement leurs résultats d'expérimentation;
- préciser les implications socio-environnementales de ces procédés.

Par décision motivée de sélection qualitative du 6 avril 2007, deux sociétés ont été retenues.

6.5.2 Les avatars de la procédure

La passation de ce marché a été particulièrement difficile, comme en témoigne la longueur de la procédure d'attribution. Compte tenu de ses répercussions économiques, la Région considérait d'ailleurs ce retard comme préjudiciable à l'intérêt collectif.

Le marché a été lancé le 31 octobre 2006 (avis de marché 015316). Il a été engagé budgétairement pour un montant de 16,4 millions d'euros le 14 novembre 2008, soit un peu plus de 22 mois et demi après la date limite de remise des offres. Son attribution a rencontré des difficultés, les deux premières décisions d'attribution du marché ayant fait l'objet de recours devant le Conseil d'État, qui les a suspendues (arrêts du 27 juillet 2007 et du 31 octobre 2007).

Finalement, le marché a été attribué après qu'un accord eut été pris entre les deux soumissionnaires pour constituer une société momentanée en vue de l'exécution des prestations. Cette formule a été choisie pour sortir d'une situation devenue quasiment ingérable au point de vue administratif. Il eût en effet été malaisé de motiver une troisième décision dans un contexte satisfaisant de sécurité juridique après deux suspensions par le Conseil d'État. Celui-ci avait considéré, la première fois, que les dispositions énoncées par le maître d'ouvrage dans le CSC et autorisant la présentation de variantes libres n'étaient pas conformes au prescrit de l'article 16 de la loi du 24 décembre 1993 et, la seconde, que l'attribution du marché était inadéquate au regard des critères d'attribution fixés par le CSC et du contenu objectif des offres en présence.

Il faut dès lors considérer, à tout le moins, que l'administration n'a pas été en mesure de maîtriser simultanément les aspects techniques, certes complexes, et le cadre légal et réglementaire applicable aux marchés publics.

Par ailleurs, le délai fixé par l'avis de marché pour la réception des offres ou les demandes de participation était de 55 jours, eu égard au caractère exceptionnel du marché au point de vue technique. Compte tenu du fait que la comparaison de trois offres (de deux soumissionnaires sur trois au total) n'a pas permis à l'administration de sélectionner adéquatement l'une d'entre elle, un délai plus long, tel que prescrit d'ailleurs par l'article 59 de l'arrêté royal du 8 janvier 1996, aurait permis aux compétiteurs de présenter leurs offres dans de meilleures conditions.

6.5.3 Les conséquences du marché sur l'utilisation des infrastructures existantes

Les options techniques du marché ont une conséquence directe sur l'exploitation des infrastructures de la Région (CR et CET). En effet, selon la dernière planification sur quatre ans des dragages prioritaires dont question ci-après, il apparaît que les 235.000 m³ de boues B par an faisant l'objet de ce marché ne seront pas déshydratés dans des CR de la Région, mais traités via la technique alternative du filtre-pressé.

En conséquence, aucun des CR destinés aux boues B n'en accueillera. En effet, le CR de Laplaigne, équipé pour recevoir des boues B, accueillera 116.000 m³ de boues A dans les quatre prochaines années. Le CR d'Obourg, théoriquement conçu pour des boues B (capacité 52.500 m³), accueillera 24.000 m³ de boues A dans la même période, à partir du moment où il sera opérationnel. À ce stade, l'administration n'a fait connaître à la Cour aucun projet d'adaptation technique de ce projet de CR.

6.6 Planification quadriennale des dragages prioritaires

Une planification des dragages prioritaires en quatre ans a été conçue en 2006. Celle-ci repose à la fois sur les mesures bathymétriques dont il est question au point 6.2 ci-avant et sur des arbitrages effectués, au sein de la CPD, sur la base des enjeux jugés économiquement décisifs présentés par chaque direction territoriale.

Une telle manière de procéder dénote l'absence d'un plan stratégique global et d'objectifs opérationnels précis. Le retard pris par l'attribution du marché de gestion des boues de catégorie B lancé fin 2006 et le réaménagement de la planification qui s'en est suivi renforcent ce constat de carence.

À cet égard, les dragages jugés prioritaires aujourd'hui apparaissent assez différents de ceux proposés il y a deux ans, bien qu'aucun dragage significatif n'ait été réalisé depuis. Ces deux versions consécutives de la planification en quatre ans des dragages prioritaires posent problème car la seconde version n'a pas résulté d'une remise en question des bases méthodologiques ou des données de la première. Il est donc permis de penser que tous les projets figurant dans les deux planifications peuvent être considérés comme prioritaires ⁽¹⁶³⁾. L'administration a signalé que le programme prioritaire avait été revu en fonction des urgences et des crédits disponibles.

6.7 La prise en charge de la dette écologique

Les boues sont constituées de matières en suspension (MES) dans les eaux de surface. L'origine de ces particules organiques et minérales est variée ⁽¹⁶⁴⁾ :

- origine naturelle : érosion hydrique des sols, production de plancton, décomposition de matière morte d'origine végétale ou animale;
- origine humaine : rejets d'eaux usées urbaines ou industrielles, pratiques agricoles (effluents, engrais, produits phytosanitaires).

Les MES dans les voies navigables provoquent un envasement qui nécessite des opérations de dragage et de curage récurrentes pour maintenir leur navigabilité. Conséquences de l'activité humaine, ces MES sont polluées ⁽¹⁶⁵⁾ et, une fois extraites de l'eau, nécessitent un traitement préalablement à leur élimination.

Cette pollution constitue une dette écologique logée dans les boues qui envasent les fleuves et canaux. L'obligation de les curer et de les draguer pour maintenir leur navigabilité se double aujourd'hui d'une obligation d'assainir les eaux de surface. Le remboursement de cette dette écologique a un coût que le budget du service administratif opérationnel chargé des voies hydrauliques n'est pas à même de supporter seul. À cet égard, l'administration considère que « *le secteur fluvial tout entier subit des coûts externes dont il n'est pas responsable. La DGVH ne pourra assumer cette tâche d'assainissement des fonds aquatiques au bénéfice de la société que si elle dispose d'un budget spécifique supplémentaire important de l'ordre de 25 à 30 millions d'euros par an* ⁽¹⁶⁶⁾ ». ».

7. Conclusions et recommandations

Situation des voies navigables wallonnes

L'envasement des voies d'eau constitue une entrave à la navigation sur un nombre croissant de biefs, y compris certaines portions du réseau d'un intérêt économique majeur pour la Région wallonne. Cet envasement provoque diverses restrictions à la navigation, lesquelles représentent, en kilométrage, 13,78 % de la distance totale des voies navigables wallonnes de classe IV et V.

⁽¹⁶³⁾ La seule réserve à cette conclusion concernerait les voies d'eau naturelles, où le courant a pu déplacer une partie des sédiments.

⁽¹⁶⁴⁾ D'après le rapport analytique 2006-2007 relatif à l'état de l'environnement en Wallonie (DGRNE), chapitre 10, partie 5.

⁽¹⁶⁵⁾ L'administration estime que 70 % des boues présentes dans les cours d'eau navigables sont des boues B, fortement contaminées.

⁽¹⁶⁶⁾ Page 38 du mémoire en réponse aux questions d'audit communiqué à la Cour par la DGVH.

L'envasement constitue également un risque d'entrave à la navigation dès lors que l'entretien des voies d'eau n'est pas effectué en temps utile ni en suffisance. Des manquements à cet égard sont susceptibles d'influencer la décision des entreprises dans le choix de la voie d'eau comme mode de transport de leurs marchandises.

Le cadre normatif

Deux systèmes de qualification coexistent pour caractériser le degré de pollution des produits de dragage : d'une part, selon l'AGW du 30 novembre 1995, les boues sont classées A ou B en fonction de leur niveau de toxicité et, d'autre part, suivant l'AGW du 10 juillet 1997, elles constituent aussi des déchets, susceptibles d'être dangereux ou non. Dans les deux arrêtés, des constituants identiques présentent des seuils de teneur de sécurité différents.

La Cour recommande d'harmoniser ces deux arrêtés. À cet égard, l'uniformisation des critères de classification des boues sur la base de l'AGW du 10 juillet 1997 (déchets dangereux ou non) conférerait plus de sécurité juridique au dispositif réglementaire.

L'administration considère cependant qu'une révision du cadre normatif qui viserait l'uniformisation des critères de classification des boues sur la base de l'AGW du 10 juillet 1997 (déchets dangereux ou non) constitue une orientation inopportune.

Il n'en demeure pas moins qu'en l'état actuel de la réglementation, l'AGW du 10 juillet 1997 établissant un catalogue des déchets s'applique aux boues de dragage.

En outre, la Cour a observé que des boues A et B ont été répandues sur des terrains sans respecter les dispositions de l'AGW du 30 novembre 1995.

Coût du dragage, du traitement des boues et des infrastructures

De 1997 à 2007, les dépenses annuelles moyennes de dragage incluant le coût du traitement des boues se sont élevées à 4.023.166 euros. Sur la même période, le coût des infrastructures s'est élevé à plus de 20 millions d'euros. Les dépenses d'investissements ont crû significativement, dès lors que les derniers AGW y relatifs ont été adoptés.

À l'exception du futur CR d'Ampsain, tous les sites sélectionnés se situent à l'ouest de Charleroi. Cette situation ne résulte pas de choix déterminés par une conception d'ensemble de la gestion des boues de dragage de la Région. En effet, chaque infrastructure a été aménagée pour répondre à un objectif local et/ou ponctuel. Par conséquent, il n'y a pas toujours adéquation entre les localisations et fonctions des infrastructures et les tronçons à draguer repris au plan de dragage prioritaire quadriennal.

En outre, l'exploitation des infrastructures de la Région est tributaire des options techniques du marché de traitement de 235.000 m³ par an de boues B, engagé budgétairement le 14 novembre 2008. En effet, il apparaît qu'elles ne seront pas déshydratées dans les centres de regroupement mais traitées via la technique alternative du filtre-pressé. De ce fait, aucun des centres de regroupement destinés aux boues B n'en accueillera. Ces centres, prévus pour la déshydratation de boues polluées et dès lors plus coûteux à la construction, seront affectés à la déshydratation de boues non polluées.

Perspectives

Le volume prioritaire de boues à draguer et à traiter annuellement, évalué à 312.000 m³, s'appuie partiellement sur les résultats de la campagne de mesures bathymétriques réalisée en 2006. En effet, cette évaluation ne prend en compte que 78 % de l'envasement mesuré en 2006 sur les 58 % du réseau et, pour les 42 % restants, fixe des cubages prioritaires à draguer sur la base d'estimations fondées sur des méthodes traditionnelles.

La bathymétrie a été poursuivie en 2008 et 2009. Des mises à jour régulières basées sur un cycle de 4 ans devraient désormais orienter la planification de façon évolutive, les dragages prioritaires étant revus chaque année en fonction des résultats observés.

En ce qui concerne les quantités, des inconnues subsistent en raison des réductions successives des prévisions de boues à extraire. Ces réductions sont liées aux contraintes budgétaires.

Compte tenu des hypothèses de calcul retenues, le coût annuel de 24,76 millions d'euros visant l'extraction et le traitement des 312.000 m³ de volumes prioritaires de boues apparaît sous-estimé.

Les méthodes bathymétriques modernes ont permis la conception d'un nouveau type de dragage prioritaire beaucoup plus ciblé. Elles ont aussi mis en évidence l'existence d'un passif beaucoup plus important que ce qui était estimé auparavant. Par endroit, les volumes du passif ont été multipliés par un facteur supérieur à 8,5.

La pollution d'un volume énorme de boues présentes dans les voies navigables résulte essentiellement de l'activité humaine. Elle constitue une dette écologique dont l'origine est essentiellement externe au secteur fluvial.

La prise en charge de l'assainissement des fonds aquatiques au service de la société a un coût que le budget de la DGO2 ne pourrait supporter que s'il disposait de moyens d'action spécifiques supplémentaires de plusieurs dizaines de millions d'euros.

Face à ces constats, la Cour recommande l'élaboration d'un plan stratégique global, mettant en œuvre un ensemble d'objectifs opérationnels précis dans les domaines économique, écologique et de prévention des inondations.

2.4 Le financement et la situation financière de la Sofico, ainsi que sa participation à la valorisation commerciale des réseaux routiers, fluviaux et de télécommunication de la Région wallonne ⁽¹⁶⁷⁾

La Cour a examiné la participation de la Sofico à la valorisation commerciale des réseaux routier, fluvial et de télécommunication de la Région wallonne. Ce sont essentiellement les aires autoroutières qui apportent des compléments de revenus à la société. La reprise des activités de la sa WIN par Tecteo et l'échec d'un partenariat avec un opérateur de services contraignent la Sofico à négocier de nouvelles conventions pour la fourniture de services de télécommunications dans les zonings industriels qu'elle a équipés. Suite à une mise en demeure de la Commission européenne, la Région a racheté la participation des actionnaires privés dans le capital de la société.

1. Introduction

La Cour des comptes a procédé à un examen du financement et de la situation financière de la Société wallonne de financement complémentaire des infrastructures (Sofico) et, plus particulièrement, de sa participation à la valorisation commerciale des réseaux routiers, fluviaux et de télécommunication de la Région wallonne.

Le projet de rapport a été envoyé le 25 août 2009 au ministre-président, au Ministre du Budget, des Finances, de l'Emploi, de la Formation et des Sports, au Ministre de l'Économie, des PME, du Commerce extérieur et des Technologies nouvelles et au Ministre des Travaux publics, de l'Agriculture, de la Ruralité, de la Nature, de la Forêt et du Patrimoine ainsi qu'au président et à l'administrateur délégué de la Sofico. Ces derniers ont apporté diverses précisions qui ont permis d'actualiser le présent article.

2. Présentation de la société

La Société wallonne de financement complémentaire des infrastructures est une personne morale de droit public créée par le décret du 10 mars 1994 ⁽¹⁶⁸⁾. Son capital est constitué de trois catégories de titres : les titres de la catégorie A1, incessibles et nomina-

⁽¹⁶⁷⁾ *Dr 3.507.545.*

⁽¹⁶⁸⁾ Décret du 10 mars 1994 relatif à la création de la Société wallonne de financement complémentaire des infrastructures, modifié par les décrets du 8 février 1996, du 4 février 1999, du 27 novembre 2003, par le décret-programme du 23 février 2006 et par le décret du 3 avril 2009.

tifs, représentatifs d'apports en nature effectués par la Région wallonne, les titres de la catégorie A2, pour un montant total de 320.320.563,41 euros, entièrement souscrits ⁽¹⁶⁹⁾ en numéraire par la Région wallonne et incessibles, et les titres de la catégorie B, pour un montant de 6.817.071,93 euros, souscrits et entièrement libérés à concurrence de 4.090.243,16 euros par la Région wallonne et de 2.726.828,78 euros par les personnes habilitées par le Gouvernement wallon (SRIW, Ethias et Dexia). Les titres de la catégorie B ne sont cessibles que moyennant l'accord du Gouvernement et à des personnes autorisées par lui. Seuls les titulaires de ces titres disposent du droit de vote au conseil d'administration et à l'assemblée générale (le décret organique de la Sofico prévoit que la Région doit disposer de la majorité des droits de vote).

La Sofico est chargée :

- de la mise à disposition, à titre onéreux, au profit des utilisateurs, des infrastructures routières et autoroutières relevant du programme d'achèvement des chaînons manquants des grands axes inscrits sur les schémas européens du réseau transeuropéen de transports (RTE), dont elle assure à la fois le financement, la réalisation, l'entretien et l'exploitation (liaison E25/E40 à Liège, A8, contournement de Couvin, dédoublement de la N5, liaison Cerexhe-Heuseux-Beaufays);
- de la gestion, à titre onéreux, du fonctionnement des infrastructures fluviales relevant du programme d'achèvement des chaînons manquants des grands axes inscrits sur les schémas européens du Réseau transeuropéen de transports (RTE), dont elle assure à la fois le financement, la réalisation, l'entretien et l'exploitation (achèvement du canal du Centre, dont les ascenseurs de Strépy, et quatrième écluse de Lanaye);
- de la gestion, afin de concourir à la valorisation commerciale du réseau routier et fluvial, des concessions autoroutières (stations-services et aires de repos), des centrales hydroélectriques et du réseau de télécommunications de la Région;
- de l'entretien, dont elle assure à la fois le financement et la réalisation, à titre onéreux, du réseau autoroutier et routier de la Région (mission confiée à la Sofico par le décret du 3 avril 2009 afin de remédier à la dégradation due à l'entretien insuffisant de ce réseau mis en évidence notamment par la Cour des comptes ⁽¹⁷⁰⁾).

La programmation financière des travaux confiés à la Sofico est arrêtée par son conseil d'administration et soumise à l'approbation du Gouvernement.

La Sofico a achevé, en 2000, la liaison des autoroutes E25 et E40 (dont le tunnel de Cointe et le pont sur la Meuse) et l'A8 (chaînon manquant de l'autoroute Bruxelles/Tournai) et, en 2002, le canal du Centre. Les autres travaux ne sont qu'au stade des études, à l'exception de l'échangeur de Frasnes pour la N5. Le Gouvernement wallon doit encore approuver la programmation financière de ces travaux. Il vient de le faire récemment pour la quatrième écluse de Lanaye.

La création de la Sofico a eu pour but de faciliter le financement de ces travaux grâce à son assujettissement à la TVA et à son classement dans le secteur des sociétés non financières publiques du système européen des comptes nationaux et régionaux (SEC) par Eurostat, l'Institut des comptes nationaux et la Banque nationale de Belgique, ce qui permet d'étaler le paiement de la TVA dans le temps et de ne pas considérer les emprunts de la Sofico comme des emprunts de la Région wallonne.

Pour satisfaire aux demandes de l'administration de la TVA, la Région a cédé des droits réels à la Sofico sur les infrastructures dont elle lui a confié la construction et la gestion et elle a fixé les péages pour la liaison E25/E40 et l'A8 et les redevances pour l'exploitation des ascenseurs de Strépy sur la base de critères objectifs en fonction des services effectivement rendus (nombre de passages et disponibilité des installations). À cet effet, la Sofico s'est dotée d'un système sophistiqué de comptage et d'identification des usagers. L'administration fiscale a accepté que les péages soient payés à la Sofico par la Région pour compte des usagers (stipulation pour autrui), système que l'Union européenne (UE) a également admis et qui est appliqué par d'autres membres de l'Union (le Royaume-Uni).

Pour justifier son classement dans le secteur des entreprises et être considérée comme un producteur marchand, la Sofico doit impérativement maintenir ses ressources

⁽¹⁶⁹⁾ Dont 311.396.396,52 euros déjà libérés.

⁽¹⁷⁰⁾ 19^e Cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I^{er}, *Doc. parl.*, Rég. w., 667 (2007-2008) – N^o 1, pp. 25 à 31.

propres à 50 % minimum de ses ressources totales. Les péages et redevances étant considérés comme ressources propres, dans la mesure où ils sont fixés en fonction des services prestés par la Sofico, cette dernière a pu, jusqu'à présent, satisfaire à cette condition.

Les tâches administratives et techniques telles que la préparation des marchés, l'exécution et la surveillance des travaux, continuent à être réalisées par le personnel du service public de Wallonie. Cet appui à la Sofico, titulaire des droits réels et gestionnaire des infrastructures, s'effectue gratuitement.

3. Mise en demeure de la commission européenne

La Région wallonne a fait l'objet, le 19 février 2009, d'une mise en demeure de la Commission européenne. Celle-ci estime que la Région, en confiant à la Sofico le financement, la réalisation, l'entretien et l'exploitation d'infrastructures, a octroyé des marchés publics de travaux qui auraient dû faire l'objet d'appels d'offres. Les prêts subordonnés octroyés par les actionnaires privés auraient également dû faire l'objet d'appels d'offres. La Région disposait d'un délai de deux mois pour introduire un mémoire justificatif, qu'elle a produit le 24 avril 2009. Le 29 mai 2009, la Région a signé avec les actionnaires privés une convention de cession de titres et a racheté leurs participations dans le capital de la société. Par ailleurs, le Gouvernement a adopté un avant-projet de décret modifiant le décret organique de la Sofico, qui exclut la participation de partenaires privés dans son capital. Cet avant-projet de décret doit être soumis au Parlement wallon.

Désormais, la Sofico est donc une société publique dont le seul actionnaire est la Région wallonne. Ce faisant, la Région s'est alignée sur une jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes en vertu de laquelle l'obligation de mise en concurrence peut souffrir des exceptions lorsque deux conditions sont réunies : il faut que le contrôle exercé sur l'entité concessionnaire par l'autorité publique concédante soit analogue à celui que cette dernière exerce sur ses propres services et que cette entité réalise l'essentiel de son activité avec l'autorité ou les autorités qui la détiennent. La Sofico satisfaisait déjà à la seconde condition, dès lors que la totalité de son activité est réalisée avec la Région wallonne. Par contre, en ce qui concerne la première condition, la jurisprudence de la Cour de justice exclut que la condition du « contrôle analogue » soit remplie dès lors qu'une entreprise privée détiendrait une participation, si minime soit-elle, dans le capital de l'entité concessionnaire. Depuis que la Région est son unique actionnaire, la Sofico satisfait à la première condition. Le 25 août 2009, les services de la Commission ont fait savoir à la Sofico que, dès qu'ils auraient reçu des autorités belges l'assurance qu'entre la Région wallonne et la Sofico, il y a effectivement une situation « in house » (exclusion de partenaires privés), conformément à la jurisprudence de la Cour de justice et à la condition que les emprunts subordonnés accordés à la Sofico soient effectivement soldés par anticipation et les contrats terminés, ils proposeraient à la Commission le classement du dossier.

4. Financement des travaux de la Sofico

Au 31 décembre 2008, la Sofico a reçu en numéraire 311.396.396,52 euros au titre de capital A de la Région wallonne, 6.817.071,93 euros au titre de capital B ⁽¹⁷¹⁾ et 33.399.708,48 d'avances récupérables de la Région converties en capital A. De plus, elle a reçu 126.888.410,20 euros de subsides en capital de la Région wallonne ⁽¹⁷²⁾ et de l'UE.

Enfin, la Sofico a emprunté auprès de la Banque européenne d'investissement (BEI) 61.973.381,19 euros pour l'A8 et 99.157.409,9 euros pour la liaison des autoroutes E25/E40 à Liège. À ces emprunts, il convient d'ajouter les prêts subordonnés octroyés par les actionnaires privés à concurrence de 27.268.287,73 euros qui n'ont pas été affectés à un chantier particulier. Ces fonds à long terme s'élèvent à 666.900.665,95 euros et ont servi à financer des travaux d'un montant total, au 31 décembre 2008, de 655.476.196,61 euros, qui se répartissent comme suit.

⁽¹⁷¹⁾ Dont 2.726.828,78 euros liquidés par les partenaires privés et rachetés par la Région.

⁽¹⁷²⁾ Jusqu'à la passation des actes authentiques de transfert de droits réels en juillet 2006, les redevances des aires autoroutières ont été versées sous la forme de subsides en capital par la Région à la Sofico. Pour les centrales hydroélectriques existantes, leurs redevances sont encore perçues par la Région et versées sous la forme de subsides en capital à la Sofico.

Liaison E25/E40	343.559.534,37 euros
A8	96.524.579,74 euros
Canal du Centre	160.444.345,14 euros
Télécommunications	39.946.420,90 euros
Écluse de Lanaye	2.539.195,43 euros
N5 et contournement de Couvin	6.129.402,30 euros
Aires autoroutières	799.760,72 euros
Centrales hydroélectriques	58.082,90 euros
Cerexe-Heuseux-Beaufays	5.474.875,11 euros

Les dépenses relatives à la quatrième écluse de Lanaye et à la liaison Cerexhe-Heuseux-Beaufays sont des frais d'études préparatoires aux travaux.

À ces travaux, il convient d'ajouter les travaux de réhabilitation des autoroutes E25 et E411 confiés, dans le cadre d'une convention de commissionnement, par la Région à la Sofico.

Ces travaux qui, au 31 décembre 2008, s'élevaient à 173.578.717,29 euros TVA comprise, mais hors commission de 0,5 %, ont été financés par le surplus des fonds à long terme sur les investissements, les *cash-flows* dégagés par l'activité de la Sofico et des emprunts pour un total de 50 millions d'euros auprès de la BEI.

En exécution de la convention de commissionnement du 15 septembre 2003 relative à l'exécution de travaux de réhabilitation des autoroutes E411 et E25 dans la province de Luxembourg, modifiée par l'avenant du 10 avril 2007, la Région a versé à la Sofico 25,2 millions d'euros en 2007, qui correspondent à la TVA sur les travaux, et versera, à partir de 2008, 19 annuités de 8,4 millions d'euros et le solde restant dû au cours de la vingtième année. Ce qui, d'après les dernières estimations, représentera un montant total de 196,3 millions d'euros, dont 21,9 millions d'euros pour les charges financières des emprunts de la BEI.

Au 31 décembre 2008, les dettes à plus d'un an de la Sofico s'élevaient à 143.692.576,73 euros, dont 13.544.871,54 viennent à échéance au cours de l'exercice 2009.

5. Financement de l'exploitation de la Sofico

Actuellement, la Sofico exploite et entretient l'A8, la liaison E25/E40 à Liège et la portion du canal du Centre dont la réalisation lui a été confiée (les ascenseurs de Strépy et le pont canal).

Pour les infrastructures autoroutières, la Sofico perçoit des péages versés par la Région, pour le compte des utilisateurs, selon les modalités fixées par les conventions du 15 juin 2000 entre la Région wallonne et la société relatives aux modalités de perception des péages afférents à la liaison E25/E40 et à l'autoroute A8 (E429). Le péage est fonction du nombre de passages de véhicules sur ces infrastructures; il est de 1,24 euros TVA comprise pour les voitures et de 2,49 euros TVA comprise pour les camions.

Pour les infrastructures fluviales, la Région avait cédé les droits de navigation à la Sofico. Depuis leur suppression en 2006, la Région verse à la Sofico des redevances fixées par le contrat de service du 24 avril 2006 relatif à la gestion du canal du Centre.

Les péages se sont élevés en 2007 et 2008 à respectivement 34,7 et 35,3 millions d'euros et les redevances fluviales à respectivement 4,2 et 4,4 millions d'euros. Il s'agit de montants hors TVA.

La Région n'avait pas inscrit dans ses budgets des montants suffisants pour couvrir les péages dus en application des conventions précitées du 15 juin 2000. La créance de la Sofico pour ces péages sur la Région s'élevait, au 31 décembre 2008, à 26,7 millions d'euros, y compris la TVA due sur ces péages. La Région a prévu de combler son retard sur les deux exercices budgétaires 2009 et 2010.

Le tableau ci-dessous reprend, pour les années 2005 à 2008, le résultat et le *cash-flow* de la Sofico.

Année	2005	2006	2007	2008
Résultat	-2.484.888	-1.940.909	5.408.476	3.321.320
Cash-flow	23.678.708	26.484.547	35.862.722	37.529.020

(en euros)

L'importance du *cash-flow* s'explique par le poids des amortissements (charges non décaissées) dans les coûts d'exploitation de la société: 32,7 millions d'euros pour un total de coût d'exploitation de 58,9 millions d'euros ⁽¹⁷³⁾ en 2008. La Sofico amortit non seulement les infrastructures qu'elle a construites et financées, mais également les infrastructures sur lesquelles elle dispose d'un droit réel et qui font partie de son périmètre d'intervention.

L'évolution positive du résultat s'explique en grande partie par des raisons de techniques comptables. En effet, comme expliqué plus loin, les redevances des concessions autoroutières ont continué à être perçues par la Région jusqu'en 2006 et versées à la Sofico comme subsides en capital. Ce n'est qu'à partir de la date de signature des actes de transfert de droits réels sur ces concessions en 2006 que la Sofico a facturé directement ces redevances aux concessionnaires et a pu les intégrer dans son chiffre d'affaires et, par conséquent, dans son résultat.

La situation de la Sofico est saine, comme en témoignent son résultat, son *cash-flow* et son disponible (31,8 millions d'euros au 31 décembre 2008, contre 21,5 millions d'euros au 31 décembre 2007). Le dégagement d'un *cash-flow* important et d'un résultat équilibré répond à un des objectifs de la constitution de la Sofico, à savoir la constitution de réserves qui doivent être réinvesties dans des travaux au profit de la Région wallonne.

6. Valorisation commerciale des réseaux routier, fluvial et de télécommunication

Afin d'apporter un maximum de recettes propres à la Sofico, son décret constitutif l'a chargée de gérer les infrastructures d'intérêt public et de percevoir les recettes visées à l'article 8*bis* du décret afin de concourir à la valorisation commerciale du réseau routier et fluvial de la Région et de contribuer au financement de ses compétences. L'article 8*bis* autorise le Gouvernement à faire toutes concessions et à céder à la société, à titre gratuit ou onéreux, y compris par la voie d'apports en capital, tous droits réels sur les biens immobiliers énumérés au même article, dont il arrête préalablement la liste et qui a été fixée par l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 mai 1999 établissant la liste des biens immobiliers visés à l'article 8*bis* du décret du 10 mars 1994 relatif à la création de la Société wallonne de financement complémentaire des infrastructures, inséré par le décret du 4 février 1999 ⁽¹⁷⁴⁾.

Ces biens immobiliers visent les parties du domaine routier et autoroutier susceptibles d'une utilisation privative de nature commerciale, notamment l'exploitation de stations-services et d'aires de repos, de panneaux destinés à l'affichage publicitaire, de réseaux de télécommunications, d'éoliennes. Ils visent également les centrales hydroélectriques pour ce qui concerne le réseau fluvial et les emprises nécessaires à l'exploitation du réseau de stations multi-opérateurs attenantes aux réseaux routier, autoroutier et fluvial.

6.1 Concessions autoroutières

L'arrêté précité du Gouvernement wallon du 6 mai 1999 a transféré à la Sofico 33 aires autoroutières, dont cinq frontalières. Parmi ces 33 aires, 17 faisaient l'objet d'une concession de travaux publics, c'est-à-dire de contrats présentant les mêmes caractéristiques qu'un marché de travaux, à l'exception du fait que la contrepartie des travaux consiste soit uniquement dans le droit d'exploiter l'ouvrage, soit dans ce droit assorti d'un prix ⁽¹⁷⁵⁾. Aucune aire frontalière ne faisait l'objet d'une concession.

⁽¹⁷³⁾ Dans ce total, figurent également des provisions pour risques et charges et gros entretiens de 8,6 millions d'euros (charges non décaissées comme les amortissements).

⁽¹⁷⁴⁾ Arrêté qui a été complété par divers arrêtés ultérieurs.

⁽¹⁷⁵⁾ Article 24 de la loi du 24 décembre relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services.

Les actes de transfert de droits réels sur ces aires à la Sofico n'ont été passés qu'en 2006. De 2001 à la mi-2006, les redevances des concessions autoroutières ont continué à être perçues par la Région, la société n'ayant aucun droit réel sur ces dernières. Par cavalier budgétaire, le Gouvernement a été autorisé à les reverser sous la forme de subsides en capital à la Sofico. Ce n'est que depuis le second semestre de l'année 2006 que la société facture elle-même ces redevances aux concessionnaires.

Toutefois, la Sofico n'est pas restée inactive dans la gestion de ces aires. Avec l'aide de l'administration régionale et plus particulièrement de la Commission wallonne des équipements annexes (CWEA), elle a modifié le cahier spécial des charges des concessions de travaux publics des aires autoroutières. La principale modification concerne le raccourcissement de la durée de la concession, qui est ramenée de 30 à 20 ans, afin d'éviter la dégradation de leurs équipements par un renouvellement ou un remplacement plus rapide. Le nouveau cahier de charges précise également les responsabilités respectives du concédant et du concessionnaire en matière d'entretien ⁽¹⁷⁶⁾.

Depuis l'année 2002, avec l'aide de l'administration, la Sofico a renouvelé les concessions de Barchon, de Thieu, d'Aische et de Spy et mis en concession une partie de l'aire de Lichtenbusch (aire frontalière). Par ailleurs, la Sofico a financé la construction des parkings hors du périmètre de la concession des aires d'Aische, de Spy et de Barchon. Ces travaux auraient dû être pris en charge par le budget de la Région mais, faute de crédits inscrits à cet effet, ils l'ont été par la Sofico. Le problème de la prise en charge de l'entretien de ces parkings trouvera une solution définitive dans le cadre de la nouvelle mission confiée à la Sofico, à savoir l'entretien du réseau routier et autoroutier de la Région wallonne.

Actuellement, les procédures de renouvellement sont en cours pour la concession de l'aire de Verlaine ⁽¹⁷⁷⁾ et pour la concession de Saint-Ghislain, qui sera couplée avec celle de l'aire autoroutière d'Hensies. La Sofico espère ainsi régler le problème de cette aire autoroutière, dont la concession isolée n'est pas rentable. Par ailleurs, la Sofico va prendre en charge les travaux d'aménagement hors concession de cette aire ainsi que ceux de l'aire frontalière de Lamain (décision du conseil d'administration du 23 janvier 2009 de recourir à la procédure de l'adjudication publique pour le marché de réhabilitation de ces deux aires frontalières).

Le renouvellement des aires autoroutières s'est traduit par une augmentation de la redevance variable. Les concessionnaires paient une redevance fixe et une redevance variable calculée sur le chiffre d'affaires. Afin d'améliorer le contrôle du calcul des redevances variables, la Sofico vient de lancer un marché de services pour le contrôle des éléments du chiffre d'affaires des différents concessionnaires qui servent de base à leur calcul.

Pour les exercices 2007 et 2008, les deux seules années où la Sofico a facturé les redevances des concessionnaires, ces dernières s'élevaient à respectivement 10.300.832,15 euros et 13.293.317,40 euros hors TVA. L'impact de la hausse de la redevance variable pour les nouvelles concessions semble se confirmer.

Enfin, la Cour signale que la Sofico est confrontée à un problème fiscal. En effet, l'administration fiscale a entrepris au cours des exercices 2007 et 2008 des démarches pour soumettre les revenus des concessions autoroutières au précompte mobilier de 15 %, avec effet rétroactif à partir de l'exercice 2002. Ces démarches ne concernent pas la seule Sofico, mais toutes les Régions. La Sofico a décidé de contester cette décision. Elle estime que la philosophie retenue par le Code des impôts sur les revenus n'est pas, pour qualifier un revenu, d'apprécier si le créancier du revenu à taxer, le cas échéant, détient une créance mobilière ou immobilière, mais d'observer quelle est la nature du bien produisant le revenu. En l'espèce, le bien productif du revenu est une aire autoroutière, soit un immeuble. Par prudence, pour faire face à toutes éventualités, la société a constitué une provision de 4 millions d'euros dans ses comptes de l'exercice 2008.

⁽¹⁷⁶⁾ Le placement des poubelles et leur vidange, le ramassage des déchets, l'entretien des pelouses et des plantations, le curage des fossés et des avaloirs, y compris en dehors du périmètre de la concession, sont désormais à la charge du concessionnaire. Ceci devrait améliorer l'état de propreté des aires concédées, du moins pour celles qui ont été concédées sous l'emprise du nouveau CSC.

⁽¹⁷⁷⁾ Dont le renouvellement a été retardé par la constitution du nouveau service public de Wallonie (SPW).

6.2 Réseau des fibres optiques (RFO)

L'arrêté du 19 décembre 2002 modifiant l'arrêté précité du 6 mai 1999 a transféré à la Sofico le réseau de télécommunications en fibres optiques de la Région, sous la forme d'apport en nature au capital, et l'a chargée d'en assurer la gestion directe dans les limites des orientations stratégiques et tarifaires fixées par le Gouvernement wallon. Par cette décision, les droits et obligations de la Région à l'égard de la sa WIN, en application du contrat de services du 16 juin 1998 conclu entre la Région et Belgacom, étaient intégralement dévolus à la Sofico. Par ailleurs, la Région lui verse, à partir de l'entrée en application de cet arrêté, des redevances pour l'utilisation des fibres cédées. Les principaux clients de la Sofico comme gestionnaire de ce réseau sont la sa WIN, la Région wallonne et la RTBF.

En outre, la Sofico a équipé en fibres optiques 45 zonings industriels, dont 36 relevaient des objectifs 1, 2 et 5b de l'UE. Au 31 décembre 2008, les travaux en télécommunication effectués par la Sofico s'élevaient à 39,9 millions d'euros, pour lesquels elle a reçu des subsides à concurrence de 16,9 millions d'euros de l'UE et de la Région wallonne.

La Sofico met à la disposition de ses clients des fibres optiques, mais ne propose pas de services en télécommunication. À cet effet, en juin 2005, elle a conclu, après appel d'offres, un contrat-cadre avec un opérateur de services pour la fourniture d'un « bouquet de services » spécialement adapté aux PME qui se trouvent sur les 45 zonings câblés par elle. Ce contrat n'accordait aucune exclusivité à la partie cocontractante dans le souci de préserver un accès libre au réseau financé en partie par des subsides européens. La convention visait à équiper 300 entreprises en trois ans. L'opérateur de service choisi n'a jamais exécuté la convention. Le nombre de clients effectifs n'a jamais dépassé les sept unités. Le 15 juin 2009, les deux parties mettaient fin à cette convention moyennant indemnisation de la Sofico.

Pour ce qui concerne la sa WIN, la Région, après évaluation du contrat, a envoyé de nombreux constats de carence et saisi la garantie bancaire. Le 19 décembre 2008, Tecteo reprenait les activités de la sa WIN. Tecteo doit négocier un nouveau contrat avec la Sofico pour l'utilisation des fibres optiques gérées par cette dernière et, dans l'attente d'une solution, s'est engagée à verser une rétribution annuelle pour une période de deux ans.

Ni la Sofico ni le SPW n'ont les moyens ni le personnel nécessaires pour prospecter le marché et fournir des services de télécommunications. La Sofico n'est qu'un fournisseur de fibres optiques. L'échec du contrat avec l'opérateur de services et la reprise des activités de la sa WIN par Tecteo la contraignent, en concertation avec la Région, à chercher de nouvelles solutions pour la fourniture de services en télécommunication et donc de nouveaux partenaires, dans le respect des règles de la concurrence et des aides européennes.

Le tableau ci-dessous reprend le chiffre d'affaires de la Sofico en télécommunications (location de fibres optiques) de 2005 à 2008.

Année	2005	2006	2007	2008
Chiffre d'affaires	3.247	4.210	4.901	5.994

(en milliers d'euros)

En 2008, les chiffres d'affaires effectués avec la sa WIN et la Région wallonne étaient respectivement de 3,2 millions et 1,7 million d'euros hors TVA.

6.3 Centrales hydroélectriques

Les actes de transfert de droits réels sur les centrales hydroélectriques existantes n'ont pas encore été passés. Les redevances dues par les concessionnaires sont toujours perçues par la Région wallonne. Un cavalier budgétaire autorise le Gouvernement à les verser à la Sofico sous la forme de subsides en capital. La moyenne de ces redevances calculée sur la période de 2002 à 2008 (sept ans) est de 3,1 millions d'euros par an.

Par ailleurs, le conseil d'administration de la Sofico ⁽¹⁷⁸⁾ a accordé des concessions de services publics ou a approuvé des propositions de mise en concurrence pour

⁽¹⁷⁸⁾ À cet effet, le Gouvernement wallon a, par arrêté du 14 décembre 2006, étendu le périmètre d'intervention de la Sofico.

l'attribution de concessions de services publics pour la réalisation, l'installation et l'exploitation moyennant redevance de centrales hydroélectriques amovibles sur certains barrages de la haute Meuse, de l'Ourthe et de la basse Sambre. Le premier prototype de ces centrales amovibles ne sera mis en fonction qu'au cours de cette année 2009 et permettra de tester la rentabilité de ces installations. Par ailleurs, le conseil d'administration a soumis un projet de rapport sur les incidences environnementales, pour avis, au Conseil wallon pour l'environnement et le développement durable (CWEDD).

6.4 Énergie éolienne

La Sofico a passé, le 13 juillet 2007, un marché de services avec un consultant pour l'étude, dans une première phase, du potentiel d'exploitation de l'énergie éolienne aux abords des infrastructures autoroutières et hydrauliques de la Région et, dans une seconde phase, pour l'étude de quinze sites sélectionnés en fonction des résultats de la première étude.

Le SPW doit encore se prononcer sur la problématique du franc-bord (distance des éoliennes par rapport à l'assiette autoroutière), vérifier des données cadastrales et étudier la problématique des permis. La Sofico, petite structure, est tributaire de l'administration pour l'avancement de ce dossier.

6.5 Pylônes multi-opérateurs

L'arrêté du Gouvernement wallon du 11 janvier 2001 modifiant l'arrêté précité du 6 mai 1999 a transféré, à la Sofico, les emprises nécessaires à l'exploitation du réseau de stations multi-opérateurs attenantes aux réseaux routier, autoroutier et fluvial dépendant de la Région, sous la forme d'apports en nature au capital de la société. La Sofico est chargée d'assurer la valorisation des pylônes multi-opérateurs dans le cadre de la procédure de concession de marchés publics.

Le 15 décembre 2005, une convention-cadre de concession abrogeait les accords précédents et les remplaçait par des dispositions s'imposant aux trois opérateurs sur les biens immobiliers confiés à la Sofico, pour une exploitation de relais multi-opérateurs dans les tunnels, sur des terrains le long des réseaux autoroutier et routier, le long des voies navigables, sur des ouvrages d'art, sur des candélabres ou pylônes. Cette convention-cadre reprenait en annexe un modèle de convention particulière appelée à se substituer aux contrats particuliers qui régissaient jusqu'alors les emplacements qui leur étaient concédés. L'objectif était de minimiser autant que possible les nuisances, en autorisant les pylônes à accueillir plusieurs opérateurs intéressés en proposant une réduction des coûts par la mutualisation des infrastructures.

La CWEA et l'administration ont lancé une procédure de collecte auprès de l'ensemble des directions territoriales de toutes informations utiles relatives à l'exploitation des pylônes multi-opérateurs de mobilophonie sur le domaine régional. Ces informations ont été transmises à la fin de l'année 2007 à la Sofico, qui a souhaité procéder à la validation de ces informations en les recoupant avec les données qu'elle a sollicitées auprès des trois opérateurs. Seuls deux opérateurs ont répondu.

La Cour constate que les opérateurs de mobilophonie n'ont donné qu'une suite partielle et insuffisante aux sollicitations de la Sofico et que les listes fournies par les directions territoriales des routes ne sont pas accompagnées des conventions particulières (anciennes ou nouvelles), ni de données financières. Par conséquent, il n'existe pas d'inventaire complet des conventions particulières, ce qui compromet la gestion des redevances dues par les concessionnaires.

En outre, dans l'attente d'un règlement définitif du dossier, un cavalier budgétaire permet la continuité de gestion des dossiers par les divers services régionaux de l'administration et l'affectation du produit des redevances à la Sofico. À cet égard, la Cour constate que la Sofico n'a reçu à ce jour aucun montant de la Région.

7. Entretien du réseau autoroutier et routier de la Région wallonne

S'appuyant sur un article du 19^e Cahier de la Cour des comptes ⁽¹⁷⁹⁾ constatant l'insuffisance des moyens consacrés par la Région à l'entretien de son réseau autoroutier et routier, la Région wallonne a, par décret du 3 avril 2009 modifiant le décret du 10 mars 1994 relatif à la création de la Sofico, chargé cette société de l'entretien du réseau routier et autoroutier construit qui appartient au domaine de la Région wallonne ⁽¹⁸⁰⁾. La Sofico assure à la fois le financement et la réalisation de cette mission à titre onéreux.

Pour permettre à la Sofico d'assurer cette mission, la Région a, par arrêté du Gouvernement wallon ⁽¹⁸¹⁾, cédé par voie d'apport en nature à la société une emphytéose de 30 ans et les droits réels y attenants, sur le corps de chaussée des jonctions autoroutières et routières telles que reprises et numérotées en annexe de l'arrêté. L'évaluation de cette emphytéose est actuellement en cours.

Sur la base d'une classification du réseau autoroutier et routier régional en cinq catégories en fonction de son état de dégradation, l'administration a mis au point un programme d'entretien extraordinaire ⁽¹⁸²⁾, d'un coût total estimé actuellement à 500 millions d'euros hors TVA. Ce programme, qui porte sur 40 % du réseau autoroutier et routier régional (environ 3.200 km), devait initialement être réalisé par la Sofico en deux ans et demi (de la mi-2009 à la fin 2011). La période pourrait être prolongée d'un an ⁽¹⁸³⁾. Ce programme sera financé par la Sofico, principalement par l'emprunt. La première programmation des travaux évaluait l'emprunt à 402 millions d'euros, à rembourser en vingt ans ⁽¹⁸⁴⁾. La prolongation de la période des travaux d'une année permettrait, d'après les dernières évaluations, de ramener l'emprunt à 373 millions d'euros. Le solde sera financé par les recettes propres de la société ⁽¹⁸⁵⁾. La Sofico devra, en outre, durant la période de l'emphytéose, financer l'entretien ordinaire de tout le réseau autoroutier et routier régional (environ 8.000 km). La Région versera à la Sofico, durant la même période, des redevances, qui, pour permettre son maintien dans le secteur des sociétés publiques non financières, devront être fixées sur des critères objectifs et en fonction des services rendus par la société. Les modalités de fixation de ces redevances ne sont pas encore arrêtées, mais d'après les dernières estimations, elles seraient de l'ordre de 57 millions d'euros (TVA comprise) à partir de l'année 2012 ⁽¹⁸⁶⁾. Elles devront couvrir partiellement l'amortissement des travaux d'entretien extraordinaire, qui seront comptabilisés comme immobilisés par la Sofico ⁽¹⁸⁷⁾, les charges des intérêts de l'emprunt et les dépenses d'entretien ordinaire, le solde étant couvert par les recettes propres de la société ⁽¹⁸⁸⁾.

⁽¹⁷⁹⁾ 19^e Cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I^{er}, *Doc. parl.*, Rég. w., 667 (2007-2008) – N^o 1, pp. 25 à 31.

⁽¹⁸⁰⁾ Il s'agit de la partie du domaine public revêtue, affectée à la route et destinée à la circulation des véhicules, en ce compris les zones d'immobilisation et à l'exclusion des dépendances.

⁽¹⁸¹⁾ Arrêté du Gouvernement wallon du 30 avril 2009 établissant le transfert à la Sofico des droits réels temporaires indispensables à l'entretien des réseaux routier et autoroutier de la Région.

⁽¹⁸²⁾ L'entretien extraordinaire comprend des travaux de reconditionnement, de modernisation, ou de grosses réparations destinés à revaloriser le patrimoine routier. Il s'agit de travaux réalisés en dehors de toute périodicité et de plus grande ampleur que ceux effectués dans le cadre de l'entretien ordinaire.

⁽¹⁸³⁾ Déclaration de politique générale de la Région wallonne 2009/2014.

⁽¹⁸⁴⁾ Programmation financière des travaux relatifs à la remise à niveau du réseau autoroutier et routier approuvée par le Gouvernement wallon le 6 mars 2009.

⁽¹⁸⁵⁾ Excédents des péages de l'E25 E40 et l'A8 sur les coûts et redevances des concessions autoroutières.

⁽¹⁸⁶⁾ Programmation financière des travaux relatifs à la remise à niveau du réseau autoroutier et routier approuvée par le Gouvernement wallon le 6 mars 2009.

⁽¹⁸⁷⁾ La durée de l'amortissement n'est pas encore officiellement fixée.

⁽¹⁸⁸⁾ La partie financée par les recettes propres fluctue, d'année en année, d'un quart à près de la moitié des dépenses à partir de 2013 (fin des travaux d'entretien extraordinaire).

2.5 Évaluation de la mise en œuvre du prêt jeunes – Suivi ⁽¹⁸⁹⁾

La Cour des comptes a procédé à une seconde évaluation du prêt jeunes, subside forfaitaire visant à alléger la charge d'intérêts des emprunts contractés par des jeunes ménages en vue d'acquies un premier logement. Aucune amélioration n'a été décelée en ce qui concerne la gestion administrative et financière du système. Le contrôle du processus administratif et financier échappe en grande partie à l'administration, qui ne contrôle pas les données fournies par les organismes de crédit. Le département estime ne pas être matériellement outillé pour répondre à toutes ses obligations. Le risque de croissance non maîtrisée des dépenses ne s'est pas réalisé en raison de la non-indexation des clauses financières conditionnant l'octroi de l'aide et de la hausse du prix des biens immobiliers. Depuis 2009, le prêt jeunes est remplacé par le prêt tremplin. Les conditions prévues pour l'octroi de cette nouvelle subvention sont de nature à accroître la demande du bénéfice de cette aide.

1. Introduction

1.1 Premier audit

Dans son 16^e Cahier d'observations adressé au Parlement wallon ⁽¹⁹⁰⁾, la Cour avait dressé un premier bilan du prêt jeunes (PJ), concernant la période 2000-2003.

Si le contrôle de légalité permettait de conclure à une application correcte de la réglementation, la Cour avait toutefois formulé des remarques à propos :

- des dispositions préférentielles accordées aux bénéficiaires du prêt jeunes par rapport aux allocataires des autres prêts;
- du manque de ressources humaines et de l'insuffisance de moyens informatiques de l'administration;
- de la nécessité de réaliser un suivi de la mesure pour s'assurer de la maîtrise des coûts, compte tenu de son succès auprès du public concerné.

1.2 Audit de suivi

En vue d'évaluer la prise en compte de ces différentes observations, un audit de suivi a été réalisé en 2008. Un avant-projet de rapport a été adressé par lettre du 21 octobre 2008 à la direction générale opérationnelle de l'aménagement du territoire, du logement, du patrimoine et de l'énergie (DGATLP) du SPW. Celle-ci a communiqué ses commentaires par lettre du 27 novembre 2008. Ces commentaires ont été incorporés dans le projet de rapport transmis au vice-président et Ministre du Logement, des Transports et du Développement territorial par lettre du 3 février 2009, à laquelle il n'a pas été répondu à ce jour.

2. Le dispositif Prêt Jeunes

Le dispositif comprend, outre le prêt jeunes, l'assurance perte de revenus et la garantie de bonne fin.

2.1 Le Prêt Jeunes (PJ)

S'ils remplissent les conditions fixées, les jeunes peuvent prétendre à une aide de la Région en vue d'accéder à la propriété d'un premier logement.

Les emprunteurs bénéficient d'une subvention-intérêts de 50 euros par mois pendant les huit premières années du prêt, soit, au total, 4.800 euros.

⁽¹⁸⁹⁾ Dr 3.372.378.

⁽¹⁹⁰⁾ 161^e (16^e) Cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I^{er}, Doc. parl., Rég. w., 81 (2004-2005) N^o 1, pp. 39-42.

2.2 L'assurance perte de revenus (APR)

Les bénéficiaires d'un prêt jeunes peuvent aussi être couverts gratuitement contre la perte de revenus. Cette assurance garantit le paiement de trois années de charges hypothécaires pendant une durée de huit ans.

Moyennant le paiement d'une prime, la Région a transféré ce risque à un organisme assureur. Le calcul du montant de la prime est fonction de la situation professionnelle des emprunteurs. Le taux de cotisation est appliqué aux charges des huit premières années du prêt hypothécaire.

2.3 La garantie de bonne fin (GBF)

Pour autant qu'ils en remplissent les conditions, les titulaires du prêt jeunes bénéficient de la garantie de la Région. Celle-ci vise le remboursement du principal et le paiement des intérêts et accessoires de prêts hypothécaires.

Lorsque le produit de la vente du bien immobilier est insuffisant pour permettre la récupération intégrale du solde restant dû par l'organisme de crédit, ce dernier sollicite l'intervention de la garantie de la Région.

Le tableau suivant retrace, pour les trois dernières années, l'évolution de la part du montant des emprunts garantis par le prêt jeunes dans le total des emprunts dont la bonne fin est garantie par la Région.

Année	Montants garantis ⁽¹⁹¹⁾	Montants garantis des PJ
2005	487.792.972	424.730.207
2006	520.141.863	450.711.354
2007	553.834.156	479.916.272

(en euros)

3. Aspects financiers du dispositif

3.1 Moyens budgétaires du prêt jeunes

Les dépenses relatives au prêt jeunes s'effectuent à la charge de crédits non dissociés. Cette situation est inadaptée à la nature des dépenses, puisque celles-ci visent des subventions-intérêts s'étalant sur une période de huit ans. Seuls les besoins annuels en moyens de paiement figurent au budget, alors que l'ampleur réelle des engagements juridiques totaux de la Région n'apparaît nulle part.

Dans son audit initial, la Cour avait souligné que cette forme de débudgétisation n'était pas conforme au prescrit légal. Aucune correction n'a été apportée à ce manquement.

3.2 Moyens budgétaires de l'assurance perte de revenus

Les crédits budgétaires relatifs à cette assurance gratuite contre la perte de revenus sont mis à la charge de deux allocations de base distinctes, selon que la demande est antérieure ou postérieure au 1^{er} janvier 2002.

Les crédits prévus pour honorer les demandes postérieures au 1^{er} janvier 2002 sont non dissociés. Comme pour les crédits relatifs au prêt jeunes, cette situation est inadéquate, étant donné que chaque engagement contractuel engendre des dépenses sur plusieurs années et que l'encours total des engagements n'apparaît pas au budget.

⁽¹⁹¹⁾ Outre les prêts jeunes, sont également garantis par la Région les prêts octroyés par un guiche du crédit social.

3.3 Moyens de la garantie de bonne fin

Un fonds de solidarité a été constitué auprès d'une banque en vue de financer les interventions de la garantie de bonne fin ⁽¹⁹²⁾. Ce fonds est alimenté par les cotisations des emprunteurs dont la contribution s'élève à 0,2 % du montant emprunté.

La garantie accordée par la Région peut également être honorée au moyen de crédits budgétaires. Ceux-ci ont aussi été utilisés pour alimenter le fonds, du fait qu'à l'origine, les bénéficiaires du prêt jeunes étaient exonérés du paiement de la cotisation précitée. Cette exonération a cependant été supprimée à partir du 1^{er} janvier 2005, suite à une observation de la Cour formulée lors de l'audit initial.

Pour pallier cette absence de recettes, la DGATLP a estimé que le solde du crédit budgétaire disponible devait être transféré chaque année vers le fonds de solidarité. Le premier transfert a été effectué en décembre 2003.

Budget	Crédits d'engagement et d'ordonnancement	Moyens budgétaires transférés vers le fonds de solidarité	Situation du fonds de solidarité au 31/12
2002	0	0	323.562,57
2003	194.000	85.550	287.122,87
2004	179.000	64.200	436.936,17
2005	194.000	45.500	896.095,04
2006	194.000	186.000	1.630.951,70
2007	0	0	2.216.968,60

(en euros)

Après avoir marqué son accord sur les premiers transferts, l'Inspection des Finances y a mis fin en 2007, en rappelant que la réglementation ne prévoyait pas que la contribution régionale alimente le fonds, qu'en l'espèce il y avait lieu de se conformer au principe de l'universalité du budget et qu'il ne devait par conséquent plus y avoir de transferts du budget régional vers un compte financier.

3.4 Coût total du dispositif

Le tableau ci-dessous présente l'évolution des dépenses relatives au dispositif du prêt jeunes ainsi que celles des dépenses consenties pour l'ensemble du programme *logement : secteur privé*.

⁽¹⁹²⁾ Ce fonds de solidarité n'est pas un fonds budgétaire classique mais un simple compte bancaire soumis à la réglementation applicable aux dépôts d'épargne. Le département en est le seul titulaire.

Budget	Subvention-intérêts PJ	Dépenses APR relatives au PJ ⁽¹⁹³⁾	Coût GBF relatif au PJ ⁽¹⁹⁴⁾	TOTAL dispositif PJ	Dépenses Programme logement : secteur privé	Part du dispositif dans le progr. logement : secteur privé
2001	736.590,82	312,18	n.d.	736.903,00	85.323.863,45	0,86 %
2002	4.180.302,61	268.323,69	n.d.	4.448.626,30	90.287.859,75	4,93 %
2003	9.918.000,00	1.165.015,14	n.d.	11.083.015,14	80.339.353,45	13,80 %
2004	11.956.132,29	678.541,17	n.d.	12.634.673,46	94.058.913,04	13,43 %
2005	19.540.181,44	2.549.841,75	129.825	22.219.848,19	109.142.163,44	20,36 %
2006	20.660.000,00	2.711.320,30	157.090	23.528.410,30	115.778.895,59	20,32 %
2007	24.316.000,00	2.477.492,59	124.486	26.917.978,59	114.804.951,78	23,45 %
Total	91.307.207,16	9.850.846,82	411.401	101.569.454,98		

(en euros)

Les dépenses totales du dispositif, depuis sa mise en œuvre jusque l'année 2007 comprise, s'élèvent à 101.569.454,98 euros.

Le coût principal du dispositif est constitué par la subvention-intérêts du prêt jeunes; cependant, le coût annuel des primes assurance perte de revenus dépasse régulièrement 10 % du coût de l'aide prêt jeunes.

Quant à la garantie de bonne fin, son coût global reste marginal.

L'importance relative du dispositif prêt jeunes dans le programme *Logement : secteur privé* a augmenté progressivement et a atteint son niveau le plus élevé lors de la dernière année examinée. Cette croissance s'est stabilisée depuis que le dispositif a atteint une ancienneté de huit ans, marquée par la clôture des premiers dossiers.

Le possible emballement des dépenses du prêt jeunes, qui avait été envisagé lors du premier audit, ne s'est pas réalisé. Cette situation résulte essentiellement de la non-indexation des plafonds fixés par l'arrêté du 20 juillet 2000 organisant le dispositif ⁽¹⁹⁵⁾ et de la hausse du prix des biens immobiliers. Ces facteurs ont contribué à rendre le système inaccessible pour bon nombre de jeunes ménages.

4. La gestion administrative et financière

Par rapport à l'audit initial, aucune amélioration n'a été décelée en ce qui concerne la gestion administrative et financière du système. En effet, le service prêt jeunes ne dispose toujours pas d'un outil informatique adéquat. Il utilise un simple logiciel Excel pour recenser les demandes de subventions-intérêts, sans véritable gestion, ni contrôle interne.

L'absence de lien informatique entre les différents composants du dispositif n'est pas de nature à favoriser un contrôle interne visant à la détection d'erreurs ou d'anomalies, ainsi que l'établissement d'un rapportage performant.

Les modalités permettant d'effectuer le suivi des prêts n'ont pas été mises en place. Il est impossible d'identifier les dossiers en cours et leur échéance. Les dossiers sont archivés alors qu'ils ne sont pas encore clôturés.

De manière générale, le contrôle du processus administratif et financier échappe en grande partie à l'administration, qui ne contrôle pas les données et factures produites par les organismes de crédit.

⁽¹⁹³⁾ L'administration s'est déclarée incapable d'isoler le coût exposé par la Région pour la prise en charge de l'assurance perte de revenus se rapportant aux bénéficiaires du prêt jeunes. Ce coût a été calculé à partir des données extraites de la banque de données de la DGTALP.

⁽¹⁹⁴⁾ L'administration éprouvant des difficultés à produire les dossiers antérieurs à l'année 2005, l'examen du coût de la garantie de bonne fin relative aux prêts jeunes s'est limité aux années 2005 à 2007.

⁽¹⁹⁵⁾ Plafonds relatifs notamment à la valeur vénale du bien et aux niveaux de revenus.

Il a été constaté, lors du contrôle, que différents dossiers acceptés par l'administration ne respectaient pas l'ensemble des conditions d'octroi, comme l'acquisition du bien à titre onéreux, la limite d'âge des emprunteurs, la valeur maximale du bien ou encore l'obligation d'occuper le logement à titre de résidence principale pendant au minimum huit ans. L'administration admet d'ailleurs ne pas effectuer le contrôle de cette dernière condition d'octroi, faute de ressources humaines suffisantes.

Dans la mesure où le service n'est matériellement pas outillé pour répondre à toutes ses obligations, l'administration déclare avoir dû faire un choix au niveau de ses priorités de gestion. C'est ainsi qu'elle a pris le parti de traiter avant tout les nouveaux dossiers dans les délais impartis, pour éviter que des demandes doivent être acceptées sans avoir été examinées.

L'administration estime que le système mis en place repose sur une relation de confiance entre la Région et les organismes de crédit. Si cette confiance lui paraît justifiée par rapport à la direction des organismes de crédit, il n'en va pas de même en ce qui concerne l'intervention des agences locales de ces organismes, des courtiers et des experts chargés d'estimer les valeurs vénales ou le coût de construction. En effet, ces acteurs sont beaucoup trop proches des emprunteurs et leur intérêt à ce que les dossiers aboutissent favorablement est trop similaire au leur pour que leur objectivité dans l'instruction des demandes soit garantie.

5. Entrée en vigueur du prêt tremplin le 1^{er} janvier 2009

À partir du 1^{er} janvier 2009, le prêt jeunes a été remplacé par le prêt tremplin.

Le dispositif du prêt tremplin est plus attractif que celui du prêt jeunes du fait de ses conditions d'octroi nettement moins contraignantes. Ainsi, les conditions liées à l'âge et aux revenus des emprunteurs de même que plusieurs conditions relatives aux caractéristiques du prêt (taux fixe, durée minimale) ont été supprimées. La limite de la valeur vénale du logement, ou de son coût en cas de construction/acquisition d'un logement neuf, est portée à 150.000 euros ⁽¹⁹⁶⁾. Enfin, le montant de l'aide est doublé pendant les deux premières années du prêt ⁽¹⁹⁷⁾.

Les conditions prévues pour l'octroi de l'aide accordée par la Région sont de nature à accroître la demande du bénéficiaire de cette aide.

À cet égard, l'administration s'alarme du fait que le remplacement du prêt jeunes par le prêt tremplin n'est assorti d'aucun renforcement de ses effectifs, alors que le nouveau dispositif est de nature à générer un nombre de dossiers nettement plus important que l'ancien.

⁽¹⁹⁶⁾ Au lieu de 111.600 euros. Le plafond de 150.000 euros est porté à 156.091 euros pour l'arrondissement de Namur, à 176.869 pour celui d'Arlon et à 214.850 pour celui de Nivelles.

⁽¹⁹⁷⁾ Subvention de 100 euros par mois pendant les deux premières années au lieu de 50 euros.

2.6 L'organisation de l'inspection au sein de la direction générale opérationnelle des pouvoirs locaux, de l'action sociale et de la santé ⁽¹⁹⁸⁾

La Cour a examiné l'organisation de l'inspection au sein de l'ancienne direction générale de l'action sociale et de la santé. Dans l'ensemble des directions, la fonction d'inspection présente des risques en termes d'organisation, de pilotage et d'efficacité. Ces risques sont principalement dus à un manque de stratégie et de planification ainsi qu'à des faiblesses dans l'organisation hiérarchique. La Cour recommande notamment une gestion administrative innovante, qui privilégie la détermination d'objectifs et la fixation d'un taux de couverture, l'identification de facteurs de risques, l'analyse et la visibilité des résultats.

1. Introduction

En 2006, la Cour avait effectué un contrôle approfondi des subventions octroyées en faveur des services d'aide aux familles et aux personnes âgées ainsi qu'aux centres de coordination de soins et services à domicile ⁽¹⁹⁹⁾. Ce contrôle ayant mis en lumière des lacunes dans l'inspection, la Cour a décidé d'examiner l'organisation de l'inspection dans l'ensemble des services de l'ancienne direction générale de l'action sociale et de la santé (DGASS) intégrée, depuis le 1^{er} août 2008, au sein de la direction générale opérationnelle des pouvoirs locaux, de l'action sociale et de la santé (DGO5).

Dans le cadre de la nouvelle structure DGO5, l'inspection demeure une activité non transversale, dont l'organisation est laissée à la discrétion des directions.

1.1 Méthode

Un questionnaire a été adressé à la directrice générale, pour transmission aux directeurs et agents en charge d'une mission habituelle ou occasionnelle d'inspection ⁽²⁰⁰⁾.

Les constats dégagés des réponses au questionnaire ⁽²⁰¹⁾ ont été corroborés par des entretiens avec les agents chargés de l'inspection et leur hiérarchie, et complétés par l'examen d'un échantillon de rapports d'inspection ainsi qu'une consultation documentaire (études liées à l'objectif de réforme de l'inspection, registres des plaintes, rapports des conseils consultatifs, rapports de vérification comptable, bases de données existantes, etc.).

Sauf indication contraire, le contrôle se fonde sur les informations disponibles au 31 janvier 2009.

L'avant-projet de rapport a été envoyé à l'administration par lettre du 5 août 2009. Un débat contradictoire a eu lieu le 4 septembre, à la suite duquel l'administration a fait part de ses commentaires par lettre du 11 septembre 2009. Ceux-ci ont été intégrés, pour l'essentiel, dans le projet de rapport qui a été envoyé à la ministre de la Santé, de l'Action sociale et de l'Égalité des chances par lettre du 22 septembre 2009, à laquelle il n'a pas été répondu à ce jour.

1.2 Contexte

Entendue au sens premier de contrôle opéré sur place par des agents de l'administration, l'inspection constitue une fonction-clé dans le champ sanitaire et social, mettant

⁽¹⁹⁸⁾ *Dr* 3.377.269.

⁽¹⁹⁹⁾ 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, pp. 113 à 135.

⁽²⁰⁰⁾ Le questionnaire portait sur les aspects suivants : positionnement de l'inspection, objectifs et pilotage, organisation et procédures, aspects financiers, ressources humaines, support informatique, volume d'activité, analyse de risques, études et audits.

⁽²⁰¹⁾ Les directions des infrastructures médico-sociales et de la santé environnementale n'ont pas répondu au questionnaire adressé par la Cour, leur inspecteur général ayant invoqué le fait que ces directions n'opéraient pas d'inspection. Les deux directions ont néanmoins été approchées au même titre que les autres en vue d'identifier les objectifs qui leur sont impartis, de clarifier la nature d'éventuelles missions sur place et de situer le niveau de développement des composantes du contrôle interne.

en jeu la santé, la sécurité et le bien-être de publics exposés ou précarisés et appelant dès lors une protection accrue de la part de la puissance publique.

Idéalement, elle joue un rôle décisif dans le dispositif de contrôle interne afin d'assurer l'adéquation entre les missions stratégiques (objectifs du plan opérationnel) et les réalisations concrètes :

- elle contrôle le respect effectif des conditions d'agrément des services;
- elle vérifie sur place la réalité et la régularité des prestations et actions faisant l'objet de subsides (y compris les marchés subsidiés) et déclenche, le cas échéant, le processus de récupération d'indu;
- par le contrôle de la comptabilité des opérateurs et bénéficiaires, elle permet d'analyser leur situation financière, de vérifier l'absence de double subventionnement des mêmes dépenses, de s'assurer de la réalité et de l'adéquation des opérations sous-jacentes;
- elle veille à la régularité de la facturation de prestations à charge de l'utilisateur⁽²⁰²⁾;
- elle contribue à garantir le respect de l'égalité de traitement entre les bénéficiaires de subventions et des droits de l'utilisateur en cas de plainte;
- elle assure un contrôle préventif par sa visibilité et son impact psychologique;
- elle produit un effet second de monitoring par les clarifications et réponses apportées en direct sur le terrain;
- elle peut entraîner la rédaction de circulaires ou la mise en place d'actions correctrices et nourrir le processus de simplification administrative;
- elle s'articule – sans se confondre avec elles – avec les démarches qualité, de monitoring, d'accréditation, d'évaluation, de conseil, de tutelle et de gestion des plaintes.

Les missions confiées à la direction générale sont très larges. On citera, à titre d'exemple :

- l'agrément des services des hôpitaux généraux et psychiatriques, des maisons de soins psychiatriques, du transport médico-sanitaire, des maisons de repos, des centres de soins de jour;
- l'agrément et le subventionnement des institutions pratiquant la médiation de dettes, des centres de service social, des services d'aide aux familles et aux personnes âgées, des centres de planning, des centres de santé mentale, des centres de soins et services à domicile;
- le subventionnement d'investissements dans les secteurs des hôpitaux, des maisons de repos, des logements pour personnes du troisième âge, des milieux d'accueil de la petite enfance;
- le subventionnement sur la base de crédits facultatifs;
- l'instruction des demandes d'immunisation fiscale des dons.

Les modalités d'inspection sont dès lors très diverses. Les métiers de base des inspecteurs sont, entre autres, assistant social, infirmier, sociologue, médecin.

L'inspection se déroule en outre dans un cadre institutionnel complexe mettant en jeu plusieurs niveaux de pouvoirs et de multiples intervenants⁽²⁰³⁾.

Enfin, elle s'inscrit dans un contexte administratif en mutation : simplification administrative, modification du cadre normatif avec plusieurs décrets adoptés ou en préparation, modernisation de l'administration régionale wallonne et instauration d'une nouvelle structure, sous la direction d'un nouveau mandataire. À ce propos, le plan opérationnel de la directrice générale de la DGO5 mentionne deux projets en lien direct avec la problématique de l'inspection :

« – définir un canevas des inspections dans un cadre d'évaluation participative; faire de la communication pour que tout intervenant soit averti du cadre qui lui sera appliqué (P.021).

⁽²⁰²⁾ L'utilisateur des services d'aides aux familles et aux personnes âgées, le résident en établissement d'hébergement pour personnes âgées, l'utilisateur d'un centre de planning familial, par exemple.

⁽²⁰³⁾ Notamment, SPF Économie, AFSCA, INAMI, médiateurs hospitaliers, parquets, services incendie, SPF Santé publique, Service d'inspection des lois sociales.

– organiser une sensibilisation sur le métier de l’inspection et les valeurs qu’il doit porter (P.091)».

Le tableau suivant met en regard les effectifs d’inspection renseignés en janvier 2009 par direction, nombre d’entités et/ou matières à inspecter ⁽²⁰⁴⁾.

Direction	Nombre d’ETP	Volume à inspecter
Action sociale	3	216 services de médiation de dettes et 3 centres de référence, 6 relais sociaux, 62 services d’insertion sociale, 13 services d’aide aux justiciables, 33 centres de service social
	1	67 demandes de déductibilité fiscale des libéralités
Intégration des personnes d’origine étrangère et égalité des chances	0	7 centres régionaux, 112 subventions aux initiatives locales de développement local, 10 subventions en cofinancement avec le Fonds européen pour les réfugiés, 79 subventions de cofinancement dans le cadre du Fonds d’impulsion à la politique des immigrés (FIPI), 2 subventions en faveur de l’aide religieuse et morale aux immigrés, 2 initiatives transrégionales
Aînés	11,9	663 maisons de repos, 77 résidences services, 39 centres d’accueil de jour
Famille	2,5	Principalement 88 services d’aide aux familles et aux personnes âgées, 68 centres de planning, 12 services espaces rencontres, 53 maisons d’accueil, 11 maisons de vie communautaire, 4 maisons d’hébergement de type familial
Infrastructures médico-sociales	0	Données non disponibles
Soins hospitaliers	4,4	68 hôpitaux, 70 opérateurs de transport médico-sanitaire, 12 maisons de soins psychiatriques, 26 initiatives d’habitations protégées
Soins ambulatoires	2,8	5 centres de télé accueil, 60 services de santé mentale, 44 associations de santé intégrée, 7 associations spécialisées en assuétudes, 47 centres de coordination de soins et services à domicile
Santé environnementale	0	Subventions facultatives
Inspection et aide à la gestion des pouvoirs locaux	3	253 CPAS relevant de la RW ⁽²⁰⁵⁾

⁽²⁰⁴⁾ Source : entretien avec les directeurs et rapport d’activité de la direction générale. La réponse de l’administration du 11 septembre 2009 actualise ces données.

⁽²⁰⁵⁾ Il est à noter qu’en ce qui concerne les CPAS, le présent audit vise les vérifications (sur place) des données relatives au Fonds spécial de l’aide sociale (article 105 de la loi du 8 juillet 1976 organique des CPAS) et non la surveillance et le contrôle du fonctionnement de ces institutions (article 108).

2. Spécificité de certains secteurs de compétence

2.1 Direction des infrastructures médico-sociales

Selon l'inspecteur général et les six ingénieurs de cette direction, les visites sur place ont pour objet d'apporter aux bénéficiaires une information quant aux possibilités de subside, voire une aide au niveau de la demande.

Les missions des ingénieurs sont de deux types : d'une part, ils gèrent les dossiers d'investissements dans les secteurs des hôpitaux, des maisons de repos, des logements pour personnes du troisième âge et des milieux d'accueil de la petite enfance; d'autre part, pour les maisons de repos, ils instruisent les dossiers de mise en conformité aux normes de sécurité et les demandes de dérogation.

Les entretiens et l'analyse d'un échantillon de dossiers ont confirmé que, dans le cadre de la première mission, aucun contrôle sur site n'est organisé. L'instruction et le contrôle des dossiers de subsides sont réalisés sur pièces. En règle générale, les ingénieurs n'assistent pas à la réception provisoire; ils limitent leur intervention au stade de l'attribution des marchés.

Par contre, en ce qui concerne l'instruction des dérogations aux normes de sécurité incendie, l'administration exploite systématiquement la possibilité prévue par la réglementation⁽²⁰⁶⁾ et organise une concertation et une visite sur place avec le gestionnaire, la direction de l'établissement, le bourgmestre et le service d'incendie.

2.2 Direction de la santé environnementale

La direction, peu étoffée en personnel⁽²⁰⁷⁾, assure l'accompagnement et le suivi technique de projets subventionnés (comité d'accompagnement, rapports d'activités), à l'exclusion des aspects budgétaires et financiers.

Le Gouvernement lui a attribué, en octobre 2008, une mission d'exploitation des bases de données médicales, avec la constitution, en son sein, d'un observatoire de la santé en collaboration avec l'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique (IWEPS).

2.3 Direction de l'intégration des personnes d'origine étrangère et de l'égalité des chances

La direction confirme ne pas effectuer, faute de personnel, de contrôle sur place, hormis dans le cadre des fonds structurels en application de la législation européenne. Hors fonds structurels, la compétence de la direction englobe les matières comprises dans son intitulé et certaines subventions relevant du programme budgétaire 11 – *politiques transversales dans le domaine socio-sanitaire* – de la division organique 17 – *pouvoirs locaux, action sociale et santé*⁽²⁰⁸⁾.

Ces matières ne font pas l'objet d'inspection alors qu'il s'agit de l'octroi de subventions récurrentes dans un contexte identifié comme à risques et que la vérification comptable telle qu'elle s'opère, uniquement sur la base de copies de pièces justificatives, est trop sommaire⁽²⁰⁹⁾.

Par ailleurs, des subventions facultatives imputées au programme budgétaire précité sont parfois octroyées directement par le Ministre, sans que l'administration en soit avertie, ce qui fait obstacle à l'instauration d'un contrôle cohérent. Cette pratique pose aussi problème en termes d'égalité de traitement, de transparence administrative, certains de ces arrêtés étant par ailleurs rétroactifs.

⁽²⁰⁶⁾ Article 30 de l'AGW du 3 décembre 1998 portant exécution du décret du 5 juin 1997 relatif aux maisons de repos.

⁽²⁰⁷⁾ La direction est composée de la directrice et d'un agent, tous deux médecins.

⁽²⁰⁸⁾ AB 33.01 – *soutien à des initiatives transversales* – et AB 33.02 – *subventions aux organismes actifs en milieu prostitutionnel et/ou en matière de lutte contre le sida*.

⁽²⁰⁹⁾ Exemple : un arrêté ministériel du 28 août 2007 a alloué une subvention de 1.500 euros à une asbl. Le paiement du solde est intervenu, alors que l'unique pièce justificative consistait en une copie de facture adressée à un destinataire autre que le bénéficiaire de la subvention.

En matière d'intégration des personnes étrangères, le constat d'absence d'inspection est à nuancer. En effet, des mécanismes d'encadrement et d'évaluation de type formel sont mis en place et des visites d'accompagnement des projets sont mentionnées. Par contre, le contrôle sur place de type comptable fait défaut ⁽²¹⁰⁾.

2.4 Direction de l'action sociale

L'équipe d'inspection, renforcée en 2009, se compose de trois équivalents temps plein (ETP).

L'inspection se concentre sur les agréments et renouvellements d'agrément, alors que tous les types de subventions mériteraient d'être examinés.

Les matières sociales traitées présentent un risque accentué de cumul d'interventions publiques et une difficulté d'appréhension en termes de vérification des réalisations. Des référentiels de contrôle plus homogènes et des inspections inopinées, incluant un contrôle de la réalité des prestations ainsi qu'une vérification comptable en concertation avec le gestionnaire administratif, seraient nécessaires.

3. Objectif annoncé de réforme de l'inspection

3.1 Sources documentaires

À plusieurs reprises, le pouvoir politique a manifesté sa volonté de réformer l'inspection dans le secteur de l'accueil et de l'hébergement des personnes âgées. Les sources documentaires suivantes en témoignent :

- protocole n° 3 du 13 juin 2005 conclu entre le Gouvernement fédéral et les autorités visées aux articles 128, 130, 135 et 138 de la Constitution, concernant la politique de santé à mener à l'égard des personnes âgées, point 17: «*la Région wallonne s'engage à renforcer la qualité des maisons de repos par différentes actions concrètes (telles que grille qualité, réforme de l'inspection)*»;
- plan d'inclusion sociale (PST 3) du 19 décembre 2005, axe 2: «*améliorer le bien-être des personnes âgées dans le cadre de la redistribution régulière des capacités des maisons de repos-maisons de repos et de soins ainsi que dans celui de la réforme de l'inspection*»;
- en commission de l'action sociale du 5 mars 2007, la Ministre de la Santé, de l'Action sociale et de l'Égalité des chances énonçait: «*(...) afin d'améliorer l'action de la Région dans ce domaine et d'assurer ainsi une meilleure transparence vis-à-vis des citoyens et des établissements, le Gouvernement wallon a marqué son accord sur le plan d'actions comprenant les quatre axes suivants: l'élaboration d'un référentiel qualité; la réforme des services de l'inspection; la formation continuée des inspecteurs et la définition d'un profil de qualification et/ou de l'expérience professionnelle des inspecteurs*».

3.2 Résultats

L'intention de réforme annoncée depuis 2005 ne s'est pas traduite en objectifs opérationnels aboutis malgré la passation de deux marchés de services, visant, l'un, la simplification des procédures d'agrément et de subventionnement, l'autre, l'élaboration d'un référentiel qualité.

En méconnaissance de l'article 49 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État, les deux marchés ont été engagés postérieurement à la notification d'attribution de marché et alors que les prestations étaient déjà en cours.

3.2.1 Marché relatif à la simplification des procédures d'agrément et de subventionnement

Pour la direction des aînés et celle des infrastructures médicosociales, un marché de services d'un montant de 61.600 euros TVA comprise vise la diffusion des procédures d'agrément et de subventionnement par la rédaction d'un manuel de procédures disponible

⁽²¹⁰⁾ Le dernier rapport d'inspection portant sur un contrôle financier et comptable date du 9 février 2004.

en ligne, avec assistance des directions dans la gestion du changement et la rédaction du cahier des charges de l'informatisation de chacun des processus optimisés.

Outre la réalisation incomplète des objectifs fixés au cahier des charges, l'exploitation des pistes d'amélioration proposées par le consultant reste faible à la fin de l'année 2008.

Cette situation est vraisemblablement liée au fait qu'il manque un directeur à la tête de chacune des deux directions concernées pour mettre en œuvre la modernisation des procédures ne nécessitant pas une modification de la législation. L'adoption du décret modifiant celui du 5 juin 1997 ⁽²¹¹⁾ et l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 mai 2008 ⁽²¹²⁾ constituent à l'heure actuelle le principal résultat de la démarche de simplification entreprise ⁽²¹³⁾.

Un allègement relatif de la charge de travail de l'inspecteur est attendu de la mise en application des processus simplifiés qui résulteront de cette consultation. Il pourrait être mis à profit pour développer, à côté des inspections cycliques de fonctionnement, des inspections ponctuelles suite à la détection d'éléments suspects ou à des plaintes encodées dans la base de données des directions.

3.2.2 Marché concernant l'élaboration d'un référentiel qualité

Un second marché de services d'un montant de 56.658 euros TVA comprise, géré par le cabinet ministériel, porte sur l'élaboration d'un référentiel qualité destiné, entre autres, à soutenir le travail de l'inspecteur en lui fournissant une grille d'évaluation objective du respect de la réglementation et de la qualité des prestations.

Fin 2008, la seule réalisation engrangée consiste en la mise à disposition, sur le site de la direction générale, d'un produit, à valeur purement indicative, destiné aux questionnaires d'établissements pour personnes âgées et circonscrit au cadre d'une autoévaluation ⁽²¹⁴⁾.

Les objectifs transcrits dans le cahier des charges d'en faire l'outil de travail des inspecteurs en vue de «*dépasser le caractère parfois trop administratif des inspections, de les professionnaliser et par la même occasion d'augmenter leur crédibilité*» sont restés en veilleuse.

4. Réglementation

Les normes de référence manquent souvent de clarté, en particulier pour ce qui concerne l'appréciation des normes dans les établissements pour personnes âgées. Ainsi, à la direction des aînés, à défaut de concertation avec les autres instances de contrôle, le sort à réserver aux denrées périmées, par exemple, divise les inspecteurs; quant aux normes architecturales annexées à l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 décembre 1998 et à l'arrêté royal du 21 septembre 2004 précités, elles se réfèrent à des termes mal définis. Cette situation expose les inspecteurs à des difficultés d'interprétation et le support juridique est organisé diversement selon l'affectation des ressources aux directions.

Par ailleurs, les dispositions relatives au contrôle sont hétérogènes.

- En matière de médiation de dettes ⁽²¹⁵⁾, les dispositions réglementaires sont muettes quant à l'obligation de transmettre ou tenir à disposition une copie des derniers comptes annuels complets.

⁽²¹¹⁾ Décret du 30 avril 2009 relatif à l'hébergement et à l'accueil des personnes âgées.

⁽²¹²⁾ Arrêté du Gouvernement wallon portant exécution du décret du 7 novembre 2007 relatif aux subsides pour investissements dans les établissements d'accueil pour personnes âgées.

⁽²¹³⁾ Hormis les instructions du 20 novembre 2007 émanant du cabinet ministériel et relatives à l'octroi de l'agrément à durée indéterminée.

⁽²¹⁴⁾ <http://socialsante.mrw.wallonie.be> sous l'intitulé *Parcours d'excellence*.

⁽²¹⁵⁾ Le contrôle de l'absence de cumul de subventions en provenance de la Communauté française au titre d'association d'éducation permanente (décret du 17 juillet 2003 relatif au soutien de l'action associative dans le champ de l'éducation permanente) et de la Région wallonne au titre d'institution pratiquant la médiation de dettes (arrêté du Gouvernement wallon du 1^{er} mars 2007 portant exécution du décret du 7 juillet 1994 concernant l'agrément des institutions pratiquant la médiation de dettes) ne repose que sur une déclaration sur l'honneur de non-cumul signée par le bénéficiaire.

- En matière de transport médico-sanitaire ⁽²¹⁶⁾, elles précisent que les fonctionnaires et agents de l'administration ont notamment pour mission de contrôler la qualité, le prix des services et leur conformité, que des inspections auront lieu d'initiative ainsi qu'en cas de dépôt de plaintes.
- En matière de subsides pour investissements dans les établissements d'accueil pour personnes âgées, ni le décret ⁽²¹⁷⁾, ni son arrêté d'exécution ne déterminent explicitement les modalités de contrôle.
- En matière d'aide sociale aux justiciables ⁽²¹⁸⁾, un contrôle obligatoire de la conformité des activités et de la comptabilité aux conditions fixées lors de l'octroi de la subvention est prévu.
- L'éventail des sanctions est insuffisant pour assurer l'efficacité de l'inspection. Cette dernière est actuellement entravée par la lourdeur des peines, un retrait d'agrément entraînant *de facto* la fermeture d'un établissement et le déménagement forcé des résidents. Des sanctions graduées, proportionnées au degré de gravité des infractions constatées, devraient être adoptées. La Cour souligne, à cet égard, les nouvelles orientations proposées en faveur de l'application d'amendes administratives dans le cadre du transport médico-sanitaire ou de l'hébergement et l'accueil des personnes âgées.

5. Organisation administrative

5.1 Hiérarchie

La crédibilité et l'efficacité de l'inspection dépendent directement de son support hiérarchique. La Cour relève que des postes d'inspecteur général ou de directeur sont restés sans titulaires pendant plusieurs années ⁽²¹⁹⁾. Cette situation a des conséquences au niveau de la préparation, de la réalisation et du rapportage.

Par ailleurs, la Cour observe que l'occupation de postes d'encadrement par des agents faisant fonction n'est pas idéale en termes d'organisation et de gestion de la fonction d'inspection.

5.2 Séparation et description des fonctions

Dans d'autres secteurs en revanche, la Cour a remarqué un cumul des tâches d'exécution et de direction dans le chef du supérieur hiérarchique ⁽²²⁰⁾. Cette situation restreint la disponibilité du supérieur dans sa fonction hiérarchique d'organisation et de supervision.

Par ailleurs, il ressort des entretiens que des inspecteurs disposent de la description de leur fonction et d'autres non, ce qui fragilise le processus d'évaluation et ouvre le champ à des perceptions différenciées de leur mission (conseil, contrôle administratif, monitoring, approche qualité) au sein d'un même service.

5.3 Coordination administrative

Les procédures administratives de base (référencement, classement des rapports d'inspection, circulation des documents) connaissent des défaillances.

La Cour souligne la faiblesse du support procédural propre à l'activité d'inspection. En effet, hormis des rapports types ou des listes de contrôle en certaines matières,

⁽²¹⁶⁾ Arrêté du Gouvernement wallon du 12 mai 2005 portant application du décret du 29 avril 2004 relatif à l'organisation du transport médico-sanitaire, article 21.

⁽²¹⁷⁾ Décret du 7 novembre 2007 relatif aux subsides pour investissements dans les établissements d'accueil pour personnes âgées.

⁽²¹⁸⁾ Arrêté du Gouvernement wallon du 20 décembre 2001 portant exécution du décret du 18 juillet 2001 relatif à l'aide sociale aux justiciables, article 29.

⁽²¹⁹⁾ Poste d'inspecteur général au département de l'action sociale, de novembre 2006 jusqu'en janvier 2009, et depuis, de directeur. Poste de directeur à la direction des infrastructures médicosociales depuis avril 2008. À la direction des aînés, poste de directeur, resté sans titulaire depuis avril 2004 et vacance d'emploi paradoxalement fermée en 2007, alors que le secteur de l'accueil et de l'hébergement des personnes âgées était jugé stratégique pour justifier une réforme de l'inspection.

⁽²²⁰⁾ Tel le traitement direct de dossiers de subventions aux investissements hospitaliers par l'inspecteur général, l'inspection d'hôpitaux par la directrice des soins hospitaliers faisant fonction, la détection d'indices de dysfonctionnement des services d'insertion sociale par le directeur de l'action sociale.

aucune méthode générale (référentiel, support écrit, instructions, procédures ou manuel d'inspection) n'est définie.

Les réunions de service sont sporadiques, voire inexistantes ⁽²²¹⁾. Lorsqu'il en est fait mention, les convocations, ordres du jour ou procès-verbaux de réunion font défaut. Une action correctrice est enregistrée dans les directions de la famille et des soins ambulatoires et a débuté en 2009 à la direction de l'action sociale. Le support juridique dépend de la présence ou non de juristes dans le service. À ce propos, une initiative individuelle de délivrance d'attestation de conformité en faveur d'opérateurs de transport médico-sanitaire non agréés dont le siège social n'est pas situé en Région wallonne pose question.

À défaut de directeur, une fonction de coordination des inspections a toutefois existé à titre temporaire à la direction des aînés, mais le coordinateur des inspections, détaché dans un cabinet ministériel en juillet 2007, n'a pas été remplacé alors que la direction des aînés supporte la charge d'inspection la plus importante en termes de volume.

L'absence de directeur ou de coordinateur des inspections entraîne des retombées négatives, soulignées par l'ensemble des inspecteurs et gestionnaires administratifs : manque d'encadrement et de directives, absence d'unité de jurisprudence administrative, laquelle fragilise la position des inspecteurs face aux gestionnaires d'établissements, démotive et nuit à l'image de marque de la Région.

6. Planification

Les réponses fournies par les directions en termes de tableaux de bord, de formalisation des objectifs et d'indicateurs de maîtrise des activités dénotent des niveaux divergents d'appropriation de la démarche de pilotage et des approches individualisées.

La planification des inspections se limite à établir un échéancier des dates de renouvellement d'agrément. Il n'existe pas de programme de contrôle intégré basé sur une analyse de risques à partir d'indices de dysfonctionnement relevés par les gestionnaires administratifs, de plaintes ou des constats d'inspection accumulés à l'occasion des contrôles précédents.

Cependant, dans le domaine des hôpitaux, des inspections visant les officines hospitalières ont été réalisées en 2007. Une seconde expérience d'inspection thématique, centrée sur les services d'urgence, est restée à l'état de projet, la hiérarchie ayant estimé les ressources disponibles insuffisantes.

Concernant les inspections de fonctionnement, le taux de couverture (planifié et effectif) des matières imparties aux directions n'est pas retenu comme une donnée de pilotage assez pertinente pour être formalisée. Quand il est mentionné, comme à la direction de la famille ou à celle des aînés, l'objectif de visiter une fois l'an chaque bénéficiaire de subvention ou opérateur reste théorique, car conditionné par la disponibilité des ressources en personnel.

7. Réalisation

7.1 Méthodes et conception de la mission d'inspection

Les inspections menées sans annonce préalable ne sont pas généralisées. L'inspection non annoncée est cependant le principe à la direction des aînés. Elle est de mise partout dans le cadre de l'instruction d'une plainte.

Pour une même matière, les visites sur place sont conduites par un ou plusieurs inspecteurs, sans que la composition de l'équipe ne soit objectivée en référence à des règles préétablies, ni justifiée dans le rapport d'inspection.

En matière hospitalière, le rapport d'inspection résulte de la conjonction d'un volet médical et d'un volet infirmier, réalisés par un inspecteur médecin et un inspecteur infirmier, mais leurs inspections n'ont pas lieu simultanément.

⁽²²¹⁾ Le dernier procès-verbal de réunion de service disponible à la direction des aînés, lors de l'audit, date du 14 février 2006.

Le seul inspecteur médecin attaché à la direction des aînés est affecté à temps plein à l'instruction de plaintes de nature médicale.

Les normes d'accueil et d'hébergement des personnes âgées visent, outre les aspects architecturaux et fonctionnels classiques, des aspects de qualité liés directement à la dispensation des soins ⁽²²²⁾. Cependant, des contrôles en équipe réunissant des inspecteurs aux formations distinctes et complémentaires (infirmiers, médecins, assistants sociaux) ne sont pas systématiquement organisés.

La collaboration inspection/cellule administrative (préparation et participation au contrôle sur place, audition de l'inspecté sur recours) n'est pas formalisée et varie suivant les services.

Du temps d'inspection est consommé par la collecte et la prise de connaissance sur place de documents émanant d'instances administratives et susceptibles d'être communiqués directement et préalablement à la mission. Si les documents nécessaires étaient communiqués à l'avance, l'inspection pourrait alors plus utilement se consacrer au contrôle des suppléments facturés aux résidents, notes de crédit des fournisseurs, ristournes, risques de double facturation, corroboration par les preuves de paiement ou mesures de suivi de la médiation hospitalière.

La mission des agents itinérants ou en mission occasionnelle sur place est perçue dans certaines directions comme une mission d'accompagnement ou de monitoring, soit en sus de la mission première d'inspection, soit en lieu et place du contrôle *stricto sensu*. La distinction des missions d'inspection et de conseil n'est pas nettement perçue. Une clarification des missions et du cadre d'intervention des inspecteurs s'avère nécessaire.

Par ailleurs, et principalement dans les secteurs où l'encadrement normatif est particulièrement développé (hôpitaux, accueil et hébergement des personnes âgées), les intervenants s'accordent à considérer que l'inspection basée exclusivement sur le respect des normes est insuffisante ⁽²²³⁾ pour donner une assurance raisonnable que les objectifs d'accompagnement, de santé, de sécurité et de bien-être sont atteints. Ils préconisent l'appui d'un psychologue lors des inspections, pour donner la parole aux résidents, ou une démarche complémentaire d'inspection dans un cadre d'évaluation participative ⁽²²⁴⁾ ou encore l'exploitation du *Résumé clinique minimum* (RCM) transmis par les instances fédérales ⁽²²⁵⁾.

La charte de bonne conduite administrative constitue la seule référence citée par les directions en matière de qualité et confidentialité des contacts avec des usagers.

7.2 Ressources humaines

Il y a lieu de se référer, à ce sujet, au tableau figurant au point 1.3 ci-avant, lequel met en regard les effectifs d'inspection renseignés en janvier 2009 par direction et le nombre d'entités/les matières à inspecter.

Le métier d'inspecteur comptable ou administratif ne figure pas au nombre des métiers reconnus par le code de la fonction publique wallonne ⁽²²⁶⁾.

L'écologie des inspecteurs se fait par la pratique. La fonction est remplie concurrentement par des agents statutaires revêtus ou non de la qualité d'officier de police judiciaire (OPJ) auxiliaire du procureur du Roi et par des agents contractuels.

Outre des formations de base et adaptées à la fonction de contrôle sur le terrain (gestion des conflits, contrôle des dépenses de personnel, éléments d'analyse comptable),

⁽²²²⁾ Arrêté royal du 21 septembre 2004 fixant les normes pour l'agrément comme maison de repos et de soins ou comme centre de soins de jour.

⁽²²³⁾ Obsolescence rapide des normes hospitalières, aspects techniques spécialisés, maltraitance des personnes âgées.

⁽²²⁴⁾ Sur la base d'objectifs et d'indicateurs prédéfinis et dans le cadre du principe de simplification administrative visant l'octroi d'agrément à durée indéterminée.

⁽²²⁵⁾ Le RCM résume de manière anonyme les pathologies présentées par le patient et les interventions ou techniques spéciales dont il bénéficie pendant son séjour à l'hôpital. L'arrêté ministériel du 2 août 1986 impose aux hôpitaux l'enregistrement des RCM.

⁽²²⁶⁾ À la différence, par exemple, de celui d'inspecteur social ou de celui d'inspecteur d'aéroport ou du transport.

un apprentissage à l'exercice de la fonction d'OPJ s'avère utile (mission et responsabilités ⁽²²⁷⁾), double hiérarchie, tenue d'audition et rédaction de procès-verbaux).

Les arrêtés portant désignation des fonctionnaires revêtus de la qualité d'OPJ auxiliaire du procureur du Roi ne sont pas mis à jour ⁽²²⁸⁾; leur nombre va s'amenuisant au rythme des changements d'affectation et des départs à la retraite.

La Cour constate des disparités entre services, voire au sein d'un même service, dans le régime de travail des inspecteurs, lesquelles ne sont pas fondées sur des procédures écrites ni justifiées par des considérations objectives, qu'il s'agisse de la faculté de travailler à domicile, de l'octroi du régime d'agent itinérant, de l'application de l'horaire variable les jours de présence à l'administration. Cette situation crée un risque de non-transparence, d'inégalité de traitement et de démotivation des agents.

La répartition entre les agents des entités à inspecter s'effectue, en général, sur une base géographique, avec, pour corollaires, une rigidité des affectations et un risque de familiarisation avec l'inspecté ⁽²²⁹⁾.

La fixation de la résidence administrative au siège de l'administration, et non au domicile des inspecteurs, est citée par les agents comme un frein susceptible d'affecter la réalisation des missions.

Enfin, les directions se plaignent toutes de l'insuffisance des effectifs d'inspection. Selon elles, ce manque d'effectifs explique la difficulté à respecter strictement les échéances réglementaires de renouvellement d'agrément et à faire face au volume des inspections à effectuer.

7.3 Support informatique et échange d'informations

L'acceptation de l'outil informatique et le partage de l'information ne sont pas généralisés. Certains agents n'utilisent pas encore l'ordinateur.

La rédaction manuscrite persiste pour certains rapports d'inspection et procès-verbaux d'audition ⁽²³⁰⁾. Les inspecteurs disposent d'ordinateurs portables, mais sans ligne sécurisée à domicile, ce qui les coupe de la consultation en temps réel de leurs courriels professionnels, de la consultation des bases de données et sources documentaires disponibles via le réseau et de la communication de leurs rapports d'inspection, en temps réel, à la hiérarchie.

L'exploitation des bases de données en matière d'hôpitaux et d'établissements d'accueil et d'hébergement pour personnes âgées privilégie la fonction signalétique (identification, liste des indices de lits agréés dans les hôpitaux, liste d'échéance des agréments), sans relation avec le registre des plaintes ou intégration d'indices de risques.

Les outils informatiques existants et les sources d'information internes et externes (AFSCA ⁽²³¹⁾, SPF Économie ⁽²³²⁾, INAMI ⁽²³³⁾) restent sous-utilisés, alors qu'ils permettraient d'améliorer la charge de travail des inspecteurs en ciblant en priorité les bénéficiaires ou entités identifiés comme à risques ⁽²³⁴⁾.

L'accès au GCOM, restreint aux allocations de base gérées par le service, ne permet pas la consultation des données budgétaires relatives à l'ensemble des services de la direction générale ou du service public de Wallonie. L'échange d'informations avec les autres niveaux de pouvoirs reste occasionnel et non formalisé.

⁽²²⁷⁾ Parmi les inspecteurs désignés, certains n'ont pas prêté serment tandis que d'autres refusent la mission, qualifiée de gendarmerie.

⁽²²⁸⁾ Les agents admis à la retraite ou ayant changé d'affectation continuent d'y figurer. Voir, par exemple, les arrêtés du Gouvernement wallon du 18 octobre 2002, du 26 août 2003 et du 4 mai 2006.

⁽²²⁹⁾ Certains inspecteurs restent affectés durant plus de dix ans à l'inspection des mêmes entités.

⁽²³⁰⁾ Dans l'échantillon documentaire, figuraient un rapport manuscrit de plus de cent pages suite à une plainte en maison de repos et un ensemble de dix-neuf procès-verbaux d'audition relatifs au même dossier, dont les douze questions, pourtant identiques, étaient dupliquées à la main.

⁽²³¹⁾ Contrôle de l'hygiène des denrées alimentaires.

⁽²³²⁾ Contrôle de l'application du prix d'hébergement.

⁽²³³⁾ Contrôle du nombre et de la classification des résidents en fonction du degré de dépendance.

⁽²³⁴⁾ Corrélation des constats précédents d'irrégularités, de plaintes, d'informations émanant d'autres services de la direction générale et d'indices de dysfonctionnement décelés par les gestionnaires administratifs.

8. Rapportage

8.1 Rapports d'inspection

Les rapports d'inspection varient beaucoup par la forme et le contenu (suivi des éventuels problèmes soulevés lors d'un contrôle précédent, caractère opérationnel des conclusions). Certains sont plus lisibles que d'autres, incluent des commentaires, une liste de documents utilisés ou des informations relatives à la comptabilité ⁽²³⁵⁾. D'autres font état d'éventuels problèmes soulevés lors d'un contrôle précédent. D'autres encore assortissent leurs constatations de recommandations opérationnelles.

La valeur informative des rapports fluctue en fonction de la formation de base des inspecteurs et de leur conception du contrôle.

Sauf exception, les rapports d'inspection se limitent aux aspects administratifs, techniques et sociaux, faute d'effectifs suffisants disposant d'une formation comptable ⁽²³⁶⁾. La réglementation impose parfois l'obligation de produire un document comptable. La Cour rappelle à cet égard l'obligation générale imposée au bénéficiaire d'une subvention d'en justifier l'utilisation par la traçabilité des enregistrements en comptabilité, appuyée de pièces justificatives.

S'agissant d'inspections dans le cadre d'un agrément non assorti de subventions régionales, les normes d'agrément des établissements pour personnes âgées comportent néanmoins des règles de protection financière des résidents (acomptes, suppléments au prix d'hébergement), dont la vérification nécessite une approche comptable élémentaire.

La distinction entre le caractère direct ou indirect des constats n'est pas toujours clairement établie. Les modalités de vérification sont parfois insuffisamment décrites. Certains rapports présentent des incohérences ou des affirmations subjectives. L'exploitabilité des constats s'en trouve amoindrie.

Un manque de formation adéquate est mis en avant pour justifier la rareté des procès-verbaux d'audition dans le secteur des personnes âgées.

Les conclusions des rapports d'inspection ne distinguent pas toujours clairement les commentaires personnels de l'inspecteur et les conclusions opérationnelles dûment objectivées. À l'inverse, certains inspecteurs disent préférer omettre leurs commentaires pour préserver la confidentialité.

Le mode de contrôle de la facturation aux bénéficiaires finaux est peu documenté (coup de sonde ou revue exhaustive, suivi d'éventuels remboursements de trop-perçu, pièces justificatives, croisement avec les preuves de paiement).

Enfin, il n'y a pas de pratique uniforme – à l'exception de l'inspection faisant suite à une plainte – réglant les modalités de communication des résultats de l'inspection à l'inspecté ⁽²³⁷⁾. En référence au principe de transparence administrative, tout contrôle sur place – positif ou négatif – devrait donner lieu à un courrier d'information adressé à l'inspecté et le contenu communicable devrait être prédéfini dans une procédure écrite.

8.2 Synthèse des résultats en matière de rapportage

Les risques ne sont consignés que dans la mémoire des inspecteurs. Il serait utile de les noter dans les bases de données existantes pour déterminer les priorités d'inspection.

Une information synthétique par secteur sur les résultats produits par l'activité d'inspection n'est pas disponible. Le rapport annuel d'activités 2006 de la direction du troisième âge indique dix procédures négatives entamées, dont huit abouties ⁽²³⁸⁾. Le rap-

⁽²³⁵⁾ La réglementation applicable aux MR et MRS prévoit la tenue de la comptabilité de l'établissement à la disposition des délégués de l'administration – arrêté du Gouvernement wallon du 3 décembre 1998 et arrêté royal du 21 septembre 2004 précités. Les inspecteurs cochent, sur le modèle de rapport, qu'il existe un plan comptable conforme, mais cette information est dépourvue de sens vu la non-vérification des enregistrements sur la base de pièces justificatives.

⁽²³⁶⁾ Cf. 18^e Cahier d'observations de la Cour précité et dernier rapport annuel 2006 de la DGASS, p. 88.

⁽²³⁷⁾ L'information est de règle à la direction de la famille.

⁽²³⁸⁾ Rapport d'activités 2006, p. 81 (rapport le plus récent disponible).

port 2007 indique le nombre d'inspections réalisées mais pour certaines directions seulement ⁽²³⁹⁾.

Le rapportage au Gouvernement sur le suivi global des plaintes en établissements de soins et pour personnes âgées s'effectue par le biais du Conseil wallon du troisième âge (CWTA) et du Conseil wallon des établissements de soins (CWES). Il faut cependant noter que les plaintes sont adressées à des instances diverses sans qu'un outil statistique n'en centralise la collecte exhaustive.

Par ailleurs, à partir de l'année 2006, le CWES n'a plus effectué ce rapportage, ayant constaté une tendance à la diminution du nombre de plaintes déposées directement auprès des services de la direction générale. Cette diminution est liée à la mise en place des services de médiateurs hospitaliers ⁽²⁴⁰⁾. Le CWES avait proposé la communication systématique des rapports de ces médiateurs à l'administration chargée de l'inspection, mais la proposition n'a pas été concrétisée au niveau du cabinet.

La Cour constate une faible exploitation des données de plaintes. Une telle exploitation pourrait cependant permettre de déterminer les zones ou les entités à risques. Dans cette optique, un encodage en temps réel, dès la plainte instruite, dans une base de données ou une liste d'alerte précoce en matière de subventions, serait très utile.

9. Bonnes pratiques

9.1 Directions de la famille et des soins ambulatoires

Déjà concernées par un précédent audit de la Cour mené en 2006, ces directions ont pris la mesure des modalités d'amélioration à mettre en place.

La direction de la famille se distingue positivement par une démarche d'amélioration qui témoigne d'une volonté de reprise en main des fondamentaux de l'organisation.

La direction des soins ambulatoires fait état de démarches en cours d'harmonisation des rapports d'activités et de définition *a priori* des canevas d'inspection.

9.2 Direction des soins hospitaliers

La Cour souligne l'initiative d'inspection thématique des officines hospitalières ainsi que le processus positif enclenché au départ de constats, par l'inspecteur infirmier, de prestations par du personnel externe non autorisé dans des quartiers opératoires. Plusieurs éléments méritent d'être relevés : analyse de risques, pertinence des constats factuels, document de synthèse des bases légales et constats ⁽²⁴¹⁾, envoi d'une circulaire ⁽²⁴²⁾, suivi de l'élimination du risque par extension de l'inspection à l'ensemble des quartiers opératoires, visibilité de l'action régulatrice de l'administration ⁽²⁴³⁾.

L'efficacité du contrôle des services de transport médico-sanitaire mérite aussi d'être relevée, en rapport avec l'exercice de la fonction d'OPJ sous le contrôle du parquet (saisie d'ambulance, retrait d'agrément).

9.3 Direction des aînés

Une inspection conjointe réunissant les inspecteurs et des représentants de l'AFSCA, de l'ONEM, de la DGO6, de l'INAMI et du service de l'inspection des lois sociales, réalisée sous l'égide de la cellule d'arrondissement du parquet de Mons, a conduit

⁽²³⁹⁾ Rapport en projet sur l'intranet.

⁽²⁴⁰⁾ L'administration fait état de 17 plaintes en 2006 et 17 en 2007. Selon les rapports du CWES, le nombre de plaintes était de 30 en 2003, 22 en 2004 et 19 en 2005.

⁽²⁴¹⁾ Cf. document de travail du 16 janvier 2007 – *Bloc opératoire*, constats lors des visites d'inspection réalisées à ce jour dans certains blocs opératoires situés en Région wallonne.

⁽²⁴²⁾ Circulaire du 19 avril 2007 de la Région wallonne aux organes de gestion des hôpitaux sur la présence de prestataires de soins autorisés à exercer dans le bloc opératoire des services de chirurgie.

⁽²⁴³⁾ Par exemple, article sur la présence de personnel externe au quartier opératoire in *Medical Devices News* – sept./oct. 2007, revue de l'association professionnelle des fabricants, importateurs et distributeurs de dispositifs médicaux.

à la détection de l'hébergement, dans des locaux non couverts par une attestation de sécurité incendie, de quatorze personnes au-delà de la capacité agréée ⁽²⁴⁴⁾.

9.4 Direction de l'action sociale

L'instruction des demandes d'associations afin de pouvoir bénéficier de la déductibilité fiscale des libéralités est réalisée et se distingue par une approche dynamique (contrôles sur place, détection des cumuls, analyse comptable).

10. Recommandations

La Cour recommande une gestion administrative innovante qui fasse place à une approche de l'inspection fondée sur la détermination d'objectifs et la fixation d'un taux de couverture, l'identification de facteurs de risques, l'analyse et la visibilité des résultats.

L'efficacité de l'inspection est le fruit de l'interaction entre les facteurs internes (organisation administrative, gestion des ressources humaines, détermination d'objectifs et de procédures) et externes (satisfaction de l'utilisateur et partenariat avec les autres instances administratives concernées).

Réponse de l'administration

« La DGO5 partage l'avis de la Cour des comptes quant à la nécessité d'une nouvelle définition de l'organisation de l'inspection en son sein grâce à la mise sur pied d'un management global de cette fonction et signale que la Déclaration de politique régionale, le Plan opérationnel de la DGO5 et les récentes modifications décrétales prennent en considération la nécessaire mutation de l'inspection. ».

La mise en place de la DGO5 offre l'opportunité de poser les jalons d'une dynamisation de la fonction d'inspection en l'inscrivant dans une démarche nouvelle de planification opérationnelle. À ce propos, il y aurait lieu de relancer la réflexion sur le positionnement de l'inspection : diffuse et autonome dans chaque direction, ou structurée dans une dynamique transversale, assortie d'une équipe pluridisciplinaire d'inspecteurs mobilisable en fonction des priorités.

La Cour souligne l'avantage que présenterait cette deuxième option en termes de formation, de flexibilité, de complémentarité et de valorisation de la palette de compétences des inspecteurs, laquelle constitue un atout propre à cette direction générale.

Réponse de l'administration

« Une inspection harmonisée nécessite un cadre juridique coordonné. À cet égard, le décret du 30 avril 2009 habilite le Gouvernement wallon à coordonner les dispositions décrétales en matière d'Action sociale et de Santé.

Tant que cette complexité juridique n'est pas résolue, le positionnement de l'inspection dans une dynamique transversale assortie d'une équipe pluridisciplinaire d'inspecteurs ne peut être retenu.

En effet, différents éléments ne plaident pas à l'heure actuelle pour ce système :

- les missions de la DGO5 sont très larges et mettent en œuvre de multiples législations et réglementations (régionales et fédérales). Certains secteurs sont subventionnés par la Région wallonne, d'autres pas;*
- les effectifs d'inspection sont réduits;*
- une distance serait créée entre les directions fonctionnelles et un corps transversal d'inspecteurs. ».*

Selon la Cour, la mise en œuvre de ses recommandations, formulées ci-après, trouverait à s'articuler aux objectifs stratégiques à fixer dans le nouveau cadre d'action de la DGO5.

⁽²⁴⁴⁾ Agrément du 16 mars 2006 au 15 mars 2012 pour l'hébergement de 34 personnes âgées sur trois niveaux.

10.1 Cadre réglementaire

- À l'heure de la simplification administrative, il y aurait lieu de procéder à une harmonisation des modalités de financement, de contrôle ainsi que de la rédaction des arrêtés d'octroi de subventions. La Cour souligne l'utilité d'élaborer, dans cette optique, un guide unique de l'octroi et de la justification des subventions facultatives à l'usage de l'ensemble des services de la DGO5.
- La clarification des référentiels devrait être poursuivie. La mise en place d'une instance de conseil juridique et/ou de coordination de l'inspection permettrait d'assurer l'unité de la jurisprudence administrative.
- Il serait opportun de procéder à la mise à jour de certains arrêtés du Gouvernement wallon portant désignation des fonctionnaires revêtus de la qualité d'officier de police judiciaire auxiliaire du procureur du Roi chargés de veiller au respect des normes en matière d'établissements de soins, de maisons de repos et de maisons de repos et de soins et de transport médico-sanitaire.
- L'efficacité du contrôle normatif serait confortée par l'application d'amendes administratives.

Réponse de l'administration

L'administration partage l'objectif d'une harmonisation des modalités de financement, de contrôle ainsi que la rédaction des arrêtés d'octroi des subventions et annonce que les arrêtés du Gouvernement wallon portant désignation des fonctionnaires revêtus de la qualité d'OPJ seront adaptés.

La généralisation des amendes administratives nécessite une clarification quant à son organisation et une adaptation au type d'institutions inspectées.

10.2 Couverture générale d'inspection

- Pour pallier le risque de matières non inspectées, la couverture par contrôle sur place – à tout le moins par sondage – de tous les types de subventions existants devrait être assurée sur un cycle de deux ans.
- Les inspections seraient rendues plus efficaces en y associant périodiquement le gestionnaire administratif, au titre de support technique et juridique, en vue d'enrichir sa tâche de contrôle sur pièces d'un contact avec les réalités de terrain.
- Cette collaboration entre l'inspection et la cellule administrative permettrait de couvrir toutes les matières en concentrant l'effort d'inspection sur un échantillon réduit de cas bien documentés lors de la préparation du contrôle.
- Un support comptable devrait être apporté à la direction de l'intégration des personnes d'origine étrangère et de l'égalité des chances.

Réponse de l'administration

« Le principe de la couverture par contrôle sur place n'est pas général en ce qui concerne le contrôle des subventions. En effet, selon l'organisation interne du SPW, le système de liquidation et des contrôles des subventions est basé, non sur des rapports d'inspection, mais sur des rapports de contrôle fondés sur des documents. Il faut aussi mettre en regard le coût de l'inspection et le montant de la subvention octroyée. »

La collaboration administration et inspection est effectivement à intégrer aux processus de travail. Cette collaboration est effective dans certaines directions, en cours de réalisation dans d'autres. »

10.3 Organisation

- Les postes hiérarchiques vacants devraient être pourvus d'un titulaire et la gestion de l'inspection, assurée. Ces deux composantes sont des facteurs essentiels de l'efficacité de tout contrôle.
- La séparation des fonctions de direction et d'exécution et la coordination administrative devraient être assurées, de même que l'uniformisation et la validation des procédures de base liées au processus d'inspection, telles que le classement, la fixation de la forme

- et des délais de rapportage, la circulation des documents, l'échange d'information avec les pouvoirs subsidiaires et les autres instances administratives concernées, ainsi que la tenue de réunions de service à échéance régulière et consignées dans des procès-verbaux.
- Une description des fonctions doit être communiquée à chacun des agents associés au processus d'inspection. Le contenu de la mission doit, à cette occasion, être clarifié.
 - L'égalité de traitement dans les conditions d'exercice de la mission de contrôle sur place (télétravail, application de l'horaire variable, contrôle des prestations) doit être garantie à tous les agents.
 - Une méthode propre à l'activité d'inspection devrait être élaborée par la rédaction et la mise en ligne d'un manuel de procédures incluant tous les stades du processus d'inspection et définissant les objectifs, principes d'action, tâches, méthodes de travail, contenu et destinataires des rapports.
 - L'élaboration de ce manuel d'inspection devrait aller de pair avec la mise sur pied d'un réseau transversal des inspecteurs, sous la conduite de la direction générale, en vue de la sensibilisation au métier, de la planification sur la base d'indices de risques, de la mutualisation des expériences, de la mise sur pied et de l'évaluation de formations adaptées à la fonction.
 - Au sein de chaque département, un comité de pilotage devrait venir en appui à l'inspection et jeter les bases de son redéploiement dans le cadre de la modernisation et de la simplification administrative (principe de confiance, octroi d'agrément à durée indéterminée).

Réponse de l'administration

«L'organisation administrative de l'inspection et de l'encadrement requiert un véritable travail de refonte au vu du retard pris en matière de gestion des ressources humaines au sein de l'ex-DGASS.

Les postes d'inspecteurs généraux et de directeurs déclarés vacants doivent être pourvus. Cela permettra aux directeurs de ne pas devoir prendre en charge une partie du travail de l'inspection.

De par le processus d'évaluation du personnel entamé, un socle commun de description de la fonction d'inspection sera élaboré.

Des formations ont déjà été sollicitées auprès de la direction de la formation : aide à la rédaction de rapports administratifs, informatique. D'autres demandes sont formulées : gestion de l'agressivité et du stress, bases de droit administratif, etc.

Un premier état des lieux a été dressé quant à l'exercice de la mission de contrôle sur place révélant des disparités d'application, certaines situations ont déjà pu être rectifiées. En vue d'une réflexion transversale au SPW quant à la fonction d'inspection, un groupe de travail a été mis sur pied.

La DGO5 a mis à la disposition d'une grande partie des inspecteurs des ordinateurs portables. L'extension à tous les inspecteurs est en cours ainsi que la connexion à distance.

L'élaboration d'un manuel de l'inspecteur est à développer surtout au regard de la pyramide des âges de la DGO5. ».

10.4 Planification

- Les objectifs et le pilotage de l'activité d'inspection devraient être formalisés par la création d'un tableau de bord, à avaliser par la direction générale.
- Dans la foulée de la simplification administrative, le dialogue entre administration et inspection devrait conduire à orienter les inspections, en fonction des indices relevés par le contrôle financier et/ou administratif : passage de l'inspection de l'ensemble des structures vers l'inspection opérationnelle du fonctionnement et de l'évaluation des résultats de quelques structures échantillonnées sur la base d'une analyse de risques.

- La Cour invite à porter une attention particulière à la sélection et à la justification de l'échantillon d'inspection (sélection sur une base raisonnée, aléatoire ou combinée en fonction des effectifs disponibles).
- L'inspection thématique est à privilégier. Les propositions d'inspection thématique émanant des inspecteurs devraient être relayées et coordonnées par la hiérarchie, quitte à les circonscrire à un échantillon de services identifiés sur la base d'un questionnaire et ajusté en fonction des effectifs disponibles.
- Les bases de données devraient s'enrichir de la détermination d'indicateurs de risques (registre des plaintes, enquêtes de satisfaction, questionnaires en relation avec le plan nutrition santé, hausses de prix d'hébergement refusées ou limitées par le SPF Économie, liste d'alerte, etc.). Les mesures concernant la simplification des procédures devraient provoquer une focalisation de l'effort d'inspection sur les zones ou entités à risques, à déterminer à partir de la constitution d'une mémoire des services, accessible à l'ensemble de l'administration.
- La Cour préconise le développement de contrôles conjoints, sous la supervision des cellules d'arrondissement des parquets ou en collaboration directe avec d'autres instances de contrôle, en raison de leur efficacité, par la mise en commun des ressources et de l'apprentissage croisé des méthodes d'investigation, qui en résulte.
- Pour pallier une relative faiblesse des effectifs, l'absence de rotation du personnel d'inspection et la diversité des formations de base, la Cour préconise la systématisation d'inspections en équipe et ciblées sur la base d'une analyse de risques préalable.
- Une démarche prospective en ce qui concerne les modalités et ressources d'inspection devrait accompagner la préparation de nouvelles réglementations (par exemple, les structures d'hébergement de type nouveau telles les maisons communautaires et maisons d'accueil familial).

Réponse de l'administration

« Dans le cadre de la simplification administrative, l'inspection thématique pourra être plus utilement développée. »

La DGO5 veillera à déterminer les critères objectifs permettant la justification et la sélection des inspections.

À propos de la recommandation visant à cibler les entités à risques afin d'en accroître le contrôle, la direction des aînés considère qu'il est hasardeux d'étiqueter les établissements.

Le développement de contrôles en équipe peut présenter un avantage indéniable surtout lorsque la situation est critique ou lorsqu'il s'agit d'une institution de grande taille; néanmoins il convient que les équipes soient complètes pour rencontrer cet objectif.

Les contrôles conjoints sont déjà développés, mais principalement à la demande des parquets. Des contacts seront entrepris avec les administrations fédérales compétentes afin de développer les partenariats utiles dans le cadre de l'inspection. »

10.5 Réalisation

- La préparation de la mission d'inspection sur place gagnerait à s'enrichir de l'information rassemblée et déjà exploitée par la cellule administrative. Elle devrait inclure la détection de risques de double subventionnement par consultation du GCOM (étendue à tous les domaines de compétence), l'information réciproque avec les autres dispensateurs de subsides, la recherche et l'analyse de l'information comptable.
- La collecte sur place de documents émanant d'autres autorités publiques devrait être minimisée au profit d'une information puisée directement à la source.
- Les inspecteurs devraient avoir accès à distance au réseau informatique de la DGO5.
- Le travail des inspecteurs devrait être organisé de manière plus rationnelle, notamment par une utilisation accrue et plus performante de l'informatique. De même, l'échange d'informations devrait être étendu à l'ensemble des services de la direction générale (mise en réseau des rapports d'inspection) et s'effectuer sous couvert de la hiérarchie.

Réponse de l'administration

« En ce qui concerne l'accès au GCOM, les inspecteurs peuvent s'adresser aux correspondants budgétaires de leur direction dans le cadre de la préparation de leurs dossiers.

Concernant la collecte de données sur place, il apparaît parfois utile de solliciter certains documents afin de vérifier qu'il n'en existe pas de plus récents qui n'auraient pas été communiqués à l'administration.

Le recours à l'informatique sera intensifié; depuis le 1^{er} mai 2009, un serveur commun à l'ensemble de la DGO5 a été mis en service, son espace a été structuré et mis en partage pour favoriser la consultation des informations et données. ».

10.6 Rapportage

- La Cour recommande de privilégier la solidité des constats d'inspection et le contrôle de réalité sur la base d'observations directes et de vérification croisée des informations.
- Le travail d'inspection gagnerait en précision par une information, dans le rapport, sur la méthode de collecte des informations. Des listes de points de contrôle devraient être établies pour chaque matière.
- La lisibilité des rapports devrait être améliorée.
- Les conclusions des rapports d'inspection devraient distinguer clairement les commentaires personnels de l'inspecteur et les conclusions opérationnelles dûment objectivées, assorties d'une proposition de délai de mise en ordre ou de sanction.
- La visibilité des résultats concrets produits par l'activité d'inspection de chaque direction devrait se concrétiser dans un rapport de synthèse semestriel présentant le suivi des contrôles du semestre précédent, le taux de réalisation de l'objectif d'inspection prédéfini, le critère d'échantillonnage retenu pour les missions sur place de la période, le nombre et le type d'inspections réalisées par inspecteur, ainsi que les résultats opérationnels ou financiers.
- Le rapport annuel d'activités de la direction générale devrait faire état de l'application des amendes administratives (nombre de cas et montants).
- Une procédure uniforme devrait régler les modalités de communication des résultats de l'inspection de fonctionnement à l'inspecté. En référence au principe de transparence administrative, tout contrôle sur place – positif ou négatif – devrait donner lieu à un courrier d'information adressé à l'inspecté et le contenu communicable devrait être prédéfini dans une procédure écrite.

Réponse de l'administration

« La standardisation et la lisibilité des rapports constitueront un objectif dans le cadre du plan d'actions en intégrant les recommandations suivantes : la méthode de collecte des informations; la liste des points ou critères de contrôle par matière; la distinction entre les considérations personnelles de l'inspecteur et les conclusions opérationnelles.

L'instauration d'une procédure uniforme de communication des résultats de l'inspection à l'inspecté devrait être organisée. Néanmoins, il convient, particulièrement pour la direction des aînés, d'être prudent car une inspection ponctuelle et limitée dans le temps d'un établissement ne permet pas d'en détecter tous les dysfonctionnements. Un constat positif, même partiel, peut être perçu comme une caution de l'administration qui pourrait la déforcer par la suite dans le cadre de procédures négatives. ».

11. Conclusions

Dans l'ensemble des directions, la fonction d'inspection présente des risques en termes d'organisation, de pilotage et d'efficacité. Ces risques sont principalement dus à un manque de stratégie et de planification ainsi qu'à des faiblesses dans le support hiérarchique et le *leadership*. En réponse aux recommandations de la Cour, l'administration s'engage à œuvrer dans le sens d'une amélioration globale de l'inspection.

2.7 Contrôle du programme 02 – Service de la présidence et chancellerie – de la division organique 10 – Secrétariat général du Ministère de la Région wallonne – du budget 2007 ⁽²⁴⁵⁾

La Cour a contrôlé la légalité et la régularité des dépenses imputées en 2007 sur le programme 02 de la division organique 10. Elle a observé des faiblesses dans le traitement des dossiers : manque de rigueur dans la rédaction des arrêtés d'octroi des subsides et dans le contrôle de ceux-ci et non-respect de certaines dispositions de la loi du 24 décembre 1993. Des remarques visent également la confusion entre marchés et subventions, la prescription, la destination de certaines dépenses et l'imputation de dépenses de cabinet à la charge des crédits de l'administration.

1. Introduction

La Cour a contrôlé la légalité et la régularité des dépenses imputées, en 2007, sur les crédits figurant au programme 02 – *service de la présidence et chancellerie* de la division organique 10 – *secrétariat général du Ministère de la Région wallonne*.

Le budget ajusté 2007 s'est élevé pour ce programme à 7.718 milliers d'euros en crédits non dissociés et à 12.095 milliers d'euros en crédits dissociés, tant en engagement qu'en ordonnancement.

Le contrôle a été effectué au stade du paiement unique, des paiements intermédiaires ou du solde de la dépense, intervenus en 2007. Toutes les étapes de la passation et de l'exécution du marché, ou de l'octroi de subsides, ont été examinées. Les conclusions provisoires ont été transmises le 24 février 2009 à la secrétaire générale faisant fonction du service public de Wallonie.

Par son courrier du 27 avril 2009, l'administration a transmis les commentaires du cabinet du ministre-président – en ce qui concerne les subventions et certains marchés gérés exclusivement par celui-ci – ainsi que les explications du département de la communication relatives aux marchés et dépenses effectuées par avances de fonds qui le concernent.

Le projet de rapport, qui tient compte des informations et précisions apportées par l'administration, a été transmis au ministre-président par lettre du 16 juin 2009, à laquelle il n'a pas été répondu à ce jour.

2. Dépenses soumises au visa de la cour

2.1 Subventions

Le contrôle des principales subventions présente des faiblesses. Il ressort de la réponse de l'administration que les dossiers de subvention sont exclusivement gérés par le cabinet ministériel. À ce sujet, la Cour estime que la gestion et le contrôle de ces dossiers, qui concernent des crédits de l'administration, doivent être prioritairement assumés par cette dernière.

2.1.1 Allocation de base 01.01 ⁽²⁴⁶⁾

Signature tardive des arrêtés ministériels

Dans de nombreux cas, les arrêtés ont été signés tardivement.

À cet égard, le texte de l'arrêté doit respecter le prescrit des articles 55 à 58 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État (LCCE). Plus précisément, l'article 55 dispose que toute subvention accordée par l'État 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. Une activité ou un projet ne peut pas non

⁽²⁴⁵⁾ Dr 3.426.450.

⁽²⁴⁶⁾ Fonds budgétaire en matière de loterie.

plus être réalisé avant la signature de l'arrêté, puisque c'est ce dernier qui détermine la nature et l'objet de la dépense subsidiée. Cependant, les factures produites en matière d'investissement sont parfois antérieures de plusieurs années à l'arrêté d'octroi. Par ailleurs, la prise en charge des frais de fonctionnement est généralement subsidiée après plusieurs années.

Sans remettre en cause les observations de la Cour, le cabinet ministériel admet que des retards de nature administrative (changement de ministre, circulaire à rédiger, procédure d'octroi parfois longue) sont à l'origine de la signature tardive des arrêtés et annonce que ce retard est en train de se résorber.

Absence de pièces probantes justifiant les dépenses

Aux termes des dispositions légales précitées, le bénéficiaire d'un subside doit être en mesure de prouver, d'une part, la réalité des frais exposés dans le cadre de l'opération subsidiée et, d'autre part, la conformité des dépenses avec l'objectif de l'aide accordée.

Des manquements ont été observés à cet égard. Par exemple, à propos des subventions accordées à des bénéficiaires et destinées à prendre en charge une partie de leurs frais de fonctionnement, outre le fait que la prise en charge de ces frais est le plus souvent subsidiée après plusieurs années⁽²⁴⁷⁾, seuls sont en général transmis la déclaration de créance et un rapport d'activités, parfois très succinct.

La production du seul rapport d'activités ne permet pas de s'assurer que le subside était justifié ou qu'il a été correctement utilisé, compte tenu de l'ensemble des recettes et des dépenses des bénéficiaires. Les justificatifs produits par les bénéficiaires de subventions doivent permettre à l'administration d'effectuer un examen systématique et efficace.

Ainsi, les arrêtés d'octroi devraient fixer de manière plus précise les exigences imposées aux bénéficiaires, notamment :

- la production des budgets, comptes et bilans;
- l'établissement d'un décompte global des recettes et des dépenses, structuré selon différents postes du budget prévisionnel, qui permette une visualisation claire et univoque de l'utilisation de la subvention et des autres sources de financement du projet, afin d'éviter les financements excessifs;
- la présentation des pièces justificatives numérotées et classées de manière structurée selon les postes du budget;
- l'identification précise des dépenses admissibles (originaux, photocopies, devis éventuellement admis, etc.);
- l'application de la législation relative aux marchés publics, si l'organisme bénéficiaire y est soumis en vertu de l'article 4 de la loi du 24 décembre 1993.

Afin de s'assurer du bien-fondé de l'octroi d'une subvention et de son utilisation correcte, il importe de prendre en considération l'ensemble de la situation financière du bénéficiaire (recettes et dépenses).

Or, les arrêtés ministériels d'octroi de subvention se bornent généralement à réclamer à l'allocataire de subside de fonctionnement une déclaration de créance et un rapport d'activités, sans lui rappeler, notamment, l'obligation de fournir les pièces justifiant ses dépenses et la conformité de celles-ci avec l'objectif du subside et, pour les subsides d'investissement, les factures et le décompte final.

Les arrêtés ministériels devraient donc être rédigés conformément aux prescriptions légales précitées, dont le respect devrait par ailleurs être assuré en exigeant, de la part du bénéficiaire, la production systématique de toutes les preuves requises.

Le cabinet souscrit à la plupart des remarques de la Cour, lesquelles seront prises en compte dans une nouvelle circulaire. La Cour insiste pour que les exigences imposées aux bénéficiaires soient également reprises dans les arrêtés d'octroi et signale que les budgets, comptes, bilans et autres documents doivent non seulement être joints, mais également être analysés par l'administration et, éventuellement, par le cabinet.

⁽²⁴⁷⁾ Cf. *supra*.

En outre, les justificatifs qui sont produits, par exemple quand il s'agit de financer des activités, des projets ou des équipements précis, ne sont pas toujours probants.

Ainsi, il a été constaté que :

- les pièces se rapportent à des dépenses effectuées en dehors de la période prévue sans que l'arrêté n'autorise pareille exception. La Cour prend acte des précisions apportées dans la réponse. Toutefois, elle relève que nombre de factures sont antérieures à la date de signature des arrêtés d'octroi. Par ailleurs, elle précise, à propos d'un dossier cité dans la réponse, que si toutes les factures sont datées de l'année 2004, certaines se rapportent à des prestations réalisées durant les années antérieures;
- les pièces sont de simples relevés de dépenses, ou il n'y a pas de factures. Le cabinet se range à l'avis de la Cour et annonce que des pièces probantes seront demandées aux bénéficiaires des subsides. Par ailleurs, en ce qui concerne un dossier cité dans la réponse, la Cour constate que la pièce produite est un récapitulatif des travaux effectués et non une facture;
- le montant des justificatifs n'atteint pas le montant du subside. Le cabinet partage l'argumentation développée par la Cour. Au sujet d'un dossier cité dans la réponse, la Cour ne peut que confirmer, sur la base des pièces justificatives produites, que le montant des pièces est inférieur à celui du subside alloué. Entre autres, deux factures ont été partiellement comptabilisées deux fois, ce qui témoigne d'un contrôle interne insuffisant;
- il n'est pas établi que les factures produites concernent bien le projet ou l'événement subventionné. Le cabinet admet les remarques de la Cour. Par ailleurs, à propos d'un dossier cité dans la réponse, la Cour maintient son point de vue selon lequel toutes les factures ne concernent pas nécessairement les événements subsidiés. Le cabinet reconnaît que, dans bien des cas, il est impossible de faire le lien entre les factures et l'événement subventionné et propose de demander au bénéficiaire une déclaration sur l'honneur établissant que les factures fournies concernent bien l'événement subsidié. À ce propos, la Cour insiste pour que les documents (tels que bons de commande, factures) soient le plus explicites possible et mentionnent, par exemple, les manifestations auxquelles ils se rapportent.

Parrainage

Les dispositions des arrêtés stipulent que les bénéficiaires de subvention feront figurer le logo de la Région wallonne, accompagné de la mention «*Avec le soutien de la Présidence du Gouvernement wallon*», sur tous les supports relatifs à l'objet de la subvention.

Une information accompagnée d'une telle formule est, vu son caractère récurrent, susceptible d'être confondue avec l'organisation de la promotion personnelle d'un Ministre. De plus, le soutien est parfois apporté à des activités culturelles, sportives ou cinématographiques qui ne sont pas directement reprises dans les compétences du ministre-président. En tout état de cause, dans un souci d'objectivité et d'efficacité, le parrainage devrait faire l'objet d'un règlement spécifique ⁽²⁴⁸⁾.

Dans les cas où le paiement de la subvention est subordonné à un engagement de promotion de l'image de la Région wallonne sous la forme de pose de banderole, d'impression d'emblème ou de toute autre publicité, avant ou durant une manifestation ponctuelle ou épisodique, la signature de l'arrêté ministériel à une date postérieure à celle de la manifestation vide de son sens la vérification de cette condition d'octroi.

Un raisonnement similaire peut également être appliqué aux subventions pour lesquelles l'arrêté ministériel est signé peu de temps avant la tenue de la manifestation. Dans ce cas, il est pratiquement impossible au bénéficiaire de prendre les dispositions nécessaires pour remplir ses obligations de promotion.

⁽²⁴⁸⁾ 161^e (16^e) Cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I^{er}, *Doc. parl.*, Rég. w., 81 (2004-2005) – N^o 1, p. 24;
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. 50;
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. 57.

Le cabinet indique que dorénavant il sera fait mention du soutien du *Gouvernement wallon* au lieu du soutien de la présidence du Gouvernement wallon. La Cour fait remarquer que la circulaire relative au fonctionnement du Gouvernement wallon prise en séance du 27 mars 2009 prévoit la mention du soutien de la *Région wallonne*.

2.1.2 Allocation de base 30.01 ⁽²⁴⁹⁾

Comme au point précédent, des remarques peuvent être formulées à propos de la signature tardive des arrêtés ministériels, du parrainage et, dans une moindre mesure, de l'absence de pièces probantes justifiant les dépenses.

Dans certains cas, il est également impossible de s'assurer que les justificatifs produits concernent bien le projet subsidié.

En outre, de nombreuses activités, notamment culturelles, sportives, ou cinématographiques, sont subsidiées pour lesquelles le ministre-président n'est pas directement compétent.

Les problèmes soulevés par la Cour étant globalement semblables à ceux évoqués au point 2.1.1, et l'administration développant une argumentation similaire, il convient de se référer au point susmentionné.

2.1.3 Allocation de base 30.03 ⁽²⁵⁰⁾

Outre la problématique générale du parrainage évoquée au point 2.1.1, dans certains cas, les pièces justificatives sont transmises tardivement par les bénéficiaires, alors que les arrêtés d'octroi fixent des délais pour la production de ces pièces. Bien que le ministre signale, au moment de l'octroi de la subvention, que, si ces délais devaient être dépassés, la demande de liquidation de la subvention serait jugée irrecevable – sauf cas de force majeure ou circonstances exceptionnelles dûment justifiées par écrit – les subsides sont néanmoins liquidés sans réserve. Il faut également relever le caractère approximatif des échéances fixées qui diffèrent parfois d'un document à l'autre d'un dossier.

Souvent, les événements subventionnés sont antérieurs à la date à laquelle les subsides sont octroyés.

Par ailleurs, certains bénéficiaires ne sont pas en mesure de respecter les dispositions des arrêtés, qui prévoient, par exemple, la production de factures à des dates antérieures à celles des événements et de la signature des arrêtés.

2.1.4 Allocations de base 30.11 et 40.02 ⁽²⁵¹⁾

Les rapports d'activités, les déclarations de créances et les pièces justificatives relatives à certaines subventions ont été produits tardivement à l'administration.

Les soldes des subsides ont néanmoins été liquidés.

La réponse précise que cette décision a été prise en concertation entre le cabinet et l'administration et que les bénéficiaires ont été avertis de son caractère exceptionnel et non récurrent. Les termes et conditions pour pouvoir bénéficier du subside leur ont été rappelés.

2.1.5 Allocations de base 30.06, 30.07, 30.08, 30.10, 33.04, 33.05 et 33.06 ⁽²⁵²⁾

Les remarques formulées au point 2.1.1 à propos du parrainage s'appliquent également à ces subsides.

⁽²⁴⁹⁾ Subventions en faveur d'études et d'actions d'information ou de sensibilisation en matière de développement régional.

⁽²⁵⁰⁾ Subventions en faveur des organisateurs locaux des Fêtes de Wallonie.

⁽²⁵¹⁾ Subventions aux institutions et associations privées (30.11) et publiques (40.02) chargées de la concertation locale – habitat permanent.

⁽²⁵²⁾ Subventions dans le cadre de la mise en œuvre du Contrat d'avenir pour la Wallonie (CAW – 30.06), en faveur d'actions de promotion de la qualité totale (30.07), en faveur d'exercices locaux de prospectives CAW (30.08), à l'asbl Tour de la Région wallonne organisation (30.10), en faveur d'événements et d'activités propices à la mise en valeur du domaine de La Hulpe (33.04), en faveur de l'Institut Jules Destrée (33.05) et à l'asbl Archéologie industrielle de la Sambre (33.06).

Les activités subsidiées, notamment culturelles et sportives, ne relèvent pas toujours directement des compétences du ministre-président et des factures sont antérieures à la date à laquelle le subside a été alloué.

Les documents relatifs à une subvention allouée à la charge de l'allocation de base 30.08 ont été transmis tardivement, en novembre 2007, alors qu'ils devaient être rentrés pour le 1^{er} septembre 2007; en conséquence, la liquidation du solde – imputée, de plus, sur un engagement inadéquat – aurait dû être jugée irrecevable.

Enfin, il convient à ce sujet d'indiquer si un suivi est effectué, attendu que le solde (30 %) est liquidé sur la base de pièces justifiant la dépense effective des premières avances (70 %). Les arrêtés devraient subordonner la liquidation du solde à la production de l'ensemble des pièces justificatives (AB 30.06 et 30.08).

Dans sa réponse, l'administration reconnaît le bien-fondé des remarques se rapportant aux AB 30.06 et 30.08 et ne mentionne pas les autres.

2.2 Marchés publics

Les dépenses relatives aux marchés publics sont imputées principalement sur les allocations de base 12.02 et 12.03.

Beaucoup de dossiers sont gérés par le cabinet ministériel et, pour un grand nombre d'entre eux, aucune réponse n'est fournie à la Cour.

La Cour est d'avis que la gestion et le contrôle des marchés publics doivent être assumés prioritairement par l'administration.

2.2.1 Passation

Absence de documents écrits se substituant au cahier spécial des charges

Pour un marché public dont le montant hors TVA est compris entre 5.500 et 22.000 euros, un écrit est requis et le pouvoir adjudicateur, s'il ne rend pas applicable tout ou partie du cahier général des charges, est tenu d'en mentionner certaines dispositions jugées essentielles et figurant à l'article 3 de l'arrêté royal du 26 septembre 1996 ⁽²⁵³⁾.

Des marchés de cette importance se basent néanmoins sur une demande de prix très succincte. Parfois, ces demandes sont faites par télécopie.

La Cour précise que son observation porte sur l'absence de documents écrits se substituant au cahier spécial des charges (pas de clauses administratives) et ne concerne pas les clauses techniques et la concurrence.

Mise en concurrence

Pour certaines dépenses, concernant la confection de DVD, la conclusion de polices d'assurances, la fourniture de jeux d'éveil et de microscopes, le recours à un imprimeur, à un traicteur, à un traducteur ou à un avocat ⁽²⁵⁴⁾, il n'est pas établi qu'une concurrence ait été organisée.

La majorité des dossiers ont été instruits par le cabinet.

La Cour précise que la preuve de la consultation de la concurrence doit être établie au moyen de documents (fax, par exemple) ou, lorsque celle-ci est faite par téléphone, par la mention, à tout le moins, du nombre et du nom des firmes contactées. L'impossibilité de faire appel à la concurrence doit être justifiée.

⁽²⁵³⁾ Arrêté royal du 26 septembre 1996 établissant les règles générales d'exécution des marchés publics et des concessions de travaux publics.

⁽²⁵⁴⁾ 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. 55.

Documents contradictoires ou approximatifs

Dans plusieurs marchés, des contradictions apparaissent entre la description des critères d'attribution dans le cahier spécial des charges (CSC) et la façon dont ils sont utilisés pour l'évaluation des offres :

- un seul des critères du CSC est pris en compte dans l'évaluation des offres;
- l'ordre de classement des critères ou leur pondération dans le CSC ne sont pas pris en compte dans l'évaluation des offres.

Les modalités de paiement décrites dans certains CSC (versement d'un acompte à la commande) ne sont pas conformes à l'article 4, § 2, de l'arrêté royal du 26 septembre 1996. 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 cahier spécial des charges. Des avances ne peuvent être accordées que dans les cas énumérés à l'article 5, § 1^{er}, de l'arrêté.

Les délais et les plans de réalisation prévus dans certains CSC ne peuvent pas toujours être respectés, car ils sont en contradiction avec la date de notification de ces marchés, et cela sans qu'aucune amende ne soit appliquée.

L'administration reconnaît son erreur dans certains cas; pour deux autres dossiers, elle donne des explications qui ne permettent pas à la Cour de modifier son appréciation. Les dossiers traités par le cabinet ne sont pas abordés dans la réponse de l'administration.

Absence de cautionnement

Le cautionnement n'a pas été exigé pour un marché informatique, alors que, d'une part, le montant du marché dépasse 22.000 euros et que, d'autre part, le délai d'exécution est supérieur à trente jours de calendrier.

Dans un deuxième cas, le cautionnement, bien que prévu dans le CSC, n'a pas été demandé.

Enfin, les dispositions d'un autre CSC prévoient la constitution d'un cautionnement. Aucune preuve de versement n'a cependant été fournie.

Dans les deux cas qui la concernent, l'administration admet la pertinence des remarques de la Cour. Le dossier instruit par le cabinet n'est pas abordé dans la réponse.

Application inadéquate de l'article 17, § 2, de la loi du 24 décembre 1993

Un dossier, instruit au cabinet, manque de justifications suffisantes pour permettre l'application de l'article 17, § 2, 1^o, f, de la loi (prestataire unique).

2.2.2 Exécution

Respect des délais

Dans certains cas, les documents produits ne permettent pas de s'assurer que les délais ont été respectés. Sans en apporter la preuve par la production de pièces adéquates, l'administration affirme que ces dossiers n'ont souffert d'aucun retard. Elle prend bonne note de la remarque et elle fournira dorénavant un document de réception dès que le travail sera effectué conformément aux conditions imposées par le CSC.

Importants remaniements de marchés

Un marché a été attribué par procédure négociée avec publicité préalable au niveau européen pour un montant de 683.587 euros TVA comprise. Peu après, un avenant au montant de 194.453 euros TVA comprise (soit près de 30 % de l'offre initiale) a été conclu, sans consultation de la concurrence. Un autre marché a été majoré de quelque 26 %. Enfin, un marché a également subi d'importantes modifications (plus de 50 % de l'offre initiale). Ces pratiques portent atteinte au principe de mise en concurrence.

À ce propos, la Cour relève que l'approbation de services supplémentaires, jugés par le cabinet comme strictement nécessaires au perfectionnement du marché principal, peut laisser supposer une préparation insuffisante de celui-ci.

La même remarque peut être faite lorsque l'administration reconnaît que certaines fournitures, non prévues initialement dans le cahier des charges, ont été demandées en cours d'exécution du marché.

Enfin, la Cour fait observer que lorsque des services complémentaires excèdent 50 % du montant du marché principal, il doit être fait appel à la concurrence, même si lesdits services étaient imprévisibles (article 17, § 2, 2^o, a, de la loi du 24 décembre 1993).

2.3 Divers

2.3.1 Confusion entre marchés et subventions

Certaines interventions imputées sur l'allocation de base 12.17 sont qualifiées de marchés de services, alors qu'elles s'apparentent davantage à des subventions.

Ainsi, la Région wallonne a été sollicitée lors de l'organisation de divers rallyes automobiles internationaux, avec apposition du logo « W » et de la mention « Avec le soutien de la Présidence du Gouvernement wallon » sur les supports de l'événement (affiches, programme, site Internet, presse, etc.), ainsi que du logo de la Région sur la combinaison du pilote automobile, la voiture et le camion d'assistance.

En dépit de la forme contractuelle donnée à la dépense, cette intervention ne constitue pas un marché mais une aide au profit d'une société commerciale, laquelle n'est fondée sur aucune disposition légale ou réglementaire. De plus, cette dépense n'est pas imputée à la charge d'une allocation de base adéquate.

Par ailleurs, l'apposition de logos ou de messages publicitaires se borne, le plus souvent, à indiquer le soutien financier de la Région à la réalisation d'une manifestation et ne relève donc pas de prestations à fournir dans le cadre habituel de marchés de services.

S'il est impossible de définir un prix qui représenterait la contrepartie des prestations effectivement fournies, les fonds transférés par la Région doivent nécessairement l'être sous la forme d'une aide.

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 caractères logiques des catégories juridiques de subventions et de marchés publics et d'appliquer la législation y afférente ⁽²⁵⁵⁾.

La réponse n'apporte aucun élément de nature à modifier la remarque formulée par la Cour.

2.3.2 Prescription

Des créances datées des 16 octobre et 9 novembre 2001 ont été liquidées en 2007.

Faute d'acte interruptif, elles étaient frappées de prescription au 1^{er} janvier 2006 ⁽²⁵⁶⁾. Leur liquidation s'apparente donc à une libéralité.

La Cour rappelle qu'en vertu de l'article 101 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État, la prescription est interrompue par exploit d'huissier de justice, ainsi que par une reconnaissance de dette de l'État (Région).

De simples rappels émanant du créancier ne suffisent pas.

2.3.3 Destination de certaines dépenses

La mention expresse, sur la facture, de la destination de certains achats, garantirait une meilleure responsabilisation de l'ordonnateur sur ce plan et éviterait les questionnements inutiles.

⁽²⁵⁵⁾ 19^e Cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I^{er}, *Doc. parl.*, Rég. w., 667 (2007-2008) – N^o 1, p. 21.

⁽²⁵⁶⁾ L'article 100, 1^o, des lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées le 17 juillet 1991, fixe le délai de prescription d'une créance à cinq ans à dater du 1^{er} janvier de l'année budgétaire au cours de laquelle cette créance est née.

3. Dépenses payées par avances de fonds

Le contrôle corrobore certaines remarques formulées dans le 20^e Cahier d'observations que la Cour a adressé au Parlement wallon ⁽²⁵⁷⁾.

3.1 Marchés publics

Dans certains cas de dépenses récurrentes (décoration florale, photographie, assurances, agences de voyage, traduction et autres), l'organisation d'une concurrence n'est pas toujours établie.

Les comptes d'avances de fonds peuvent financer les marchés publics faisant l'objet d'une procédure négociée sans publicité préalable (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.

La Cour rappelle que, pour de tels marchés, la consultation de la concurrence par le biais de plusieurs prestataires demeure la règle générale.

Elle souligne également que, dans le cas de prestations à caractère répétitif dépassant le plafond de 5.500 euros hors TVA, un engagement préalable doit être pris sur la base d'un marché passé avec le prestataire.

Pour les dépenses effectuées durant l'année 2007 et faisant l'objet du présent contrôle, la réponse n'établit toujours pas qu'une concurrence a été organisée.

L'administration informe la Cour qu'il est fait appel à la concurrence, depuis 2008, pour les dossiers d'assurances et d'agences de voyage. En ce qui concerne les décorations florales, elle précise que, dorénavant, une concurrence sera prévue.

3.2 Dépenses de cabinet imputées à la charge des crédits de l'administration

Certaines dépenses sont prises en charge par les crédits de l'administration alors qu'elles concernent des dépenses relevant *a priori* des cabinets ministériels ⁽²⁵⁸⁾.

3.3 Destination de certaines dépenses

La destination de certaines dépenses (fleurs, bières, notamment) n'est pas toujours précisée.

La mention expresse, sur la déclaration de créance, de la destination de ces achats ou du caractère officiel de ces dépenses garantirait une meilleure responsabilisation des ordonnateurs sur ce plan et éviterait les questionnements inutiles.

4. Recommandations

À l'issue du contrôle, la Cour formule les principales recommandations suivantes.

- Les arrêtés d'octroi de subsides doivent être rédigés de façon plus précise et pris antérieurement à la date des événements ou activités concernés.
- Le contrôle des subventions doit être appliqué avec davantage de rigueur.

⁽²⁵⁷⁾ 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. 54 – *Contrôle des dépenses effectuées au moyen des avances de fonds remises aux comptes extraordinaires du Ministère de la Région wallonne et du ministère de l'Équipement et des Transports en 2006.*

⁽²⁵⁸⁾ Réceptions au siège de la Présidence du Gouvernement wallon, reportage photographique.

- La mise en concurrence lors de la passation des marchés doit être renforcée pour ce qui concerne certains services relatifs notamment aux prestations juridiques, assurances et voyages, spécialement lorsque celles-ci sont répétitives. Par ailleurs, un engagement préalable s'impose dans ces cas.
- Les cahiers spéciaux des charges doivent être rédigés en adéquation avec les dispositions réglementaires.
- De manière générale, la destination des dépenses doit être clairement identifiée.

La Cour rappelle que la gestion et le contrôle des subventions et des marchés doivent être assumés prioritairement par l'administration.

2.8 Contrôle du programme 06 – Fonction publique et gestion des ressources humaines – de la division organique 10 – Secrétariat général du Ministère de la Région wallonne – du budget 2007⁽²⁵⁹⁾

La Cour a contrôlé la légalité et la régularité des dépenses relatives au programme 06 de la division organique 10 pour l'année 2007. Elle a relevé des manquements à propos de l'application des dispositions de la loi du 24 décembre 1993 pour ce qui concerne la passation de certains marchés publics. Par ailleurs, des remarques ont été formulées à propos des missions à l'étranger ainsi qu'au sujet de certains frais de séjour et de déplacement relatifs à des formations linguistiques.

1. Introduction

La Cour a contrôlé la légalité et la régularité des dépenses imputées en 2007 sur les crédits figurant au programme 06 – fonction publique et gestion des ressources humaines – de la DO 10 – secrétariat général du ministère de la Région wallonne.

En 2007, les montants alloués à ce programme s'élevaient, pour les crédits non dissociés, à 625 milliers d'euros et, pour les crédits dissociés, à 1.737 milliers d'euros en engagement et à 1.900 milliers d'euros en ordonnancement.

Le contrôle a été effectué au stade du paiement unique, des paiements intermédiaires ou du solde de la dépense intervenus en 2007. Toutes les étapes de la passation et de l'exécution des marchés ont été examinées.

L'avant-projet de rapport, lequel se base sur un examen exhaustif des dépenses imputées sur le programme concerné, a été envoyé le 24 février 2009 à la direction générale transversale du personnel et des affaires générales. L'administration a répondu le 19 mars 2009. Cette réponse fournit des informations complémentaires qui ne permettent cependant pas toujours à la Cour de modifier son point de vue.

Le projet de rapport a été envoyé au ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique par lettre du 21 avril 2009, à laquelle il n'a pas été répondu à ce jour.

2. Dépenses soumises au visa préalable de la Cour

2.1 Mise en concurrence

La loi du 24 décembre 1993 consacre, en son article 1^{er}, le principe de la concurrence. Cette loi autorise le recours à la procédure négociée sans publicité préalable après consultation, si possible, de plusieurs entrepreneurs, fournisseurs ou prestataires de services. L'impossibilité de recourir à la concurrence doit être motivée, conformément à la loi du 29 juillet 1991.

2.2 Contradiction entre divers documents de nature à créer une insécurité juridique

Dans plusieurs cas, l'ordre décroissant des critères d'attribution prévu par les cahiers spéciaux des charges n'a pas été respecté. Par ailleurs, alors que dans le cahier

⁽²⁵⁹⁾ Dr 3.426.450bis.

spécial des charges (CSC) les critères n'ont pas été hiérarchisés, ils ont été, dans les faits, pondérés.

La Cour rappelle qu'en cas de recours à la procédure négociée sans publicité préalable, si le pouvoir adjudicateur décide – comme c'est le cas en l'occurrence – d'établir des critères d'attribution, l'utilisation de critères mentionnés dans le CSC doit intervenir dans le respect de la réglementation des marchés publics (mention des critères d'attribution, si possible dans l'ordre décroissant de l'importance qui leur a été attribuée, ce dont le CSC fait alors état; à défaut, les critères d'attribution ont la même valeur). Ceci permet de respecter le principe de l'égalité de traitement des soumissionnaires⁽²⁶⁰⁾.

3. Dépenses payées par avances de fonds

Le contrôle corrobore certaines observations formulées dans le 20^e Cahier d'observations de la Cour adressé au Parlement wallon⁽²⁶¹⁾.

3.1 Missions à l'étranger

Le chargé de mission doit faire parvenir un rapport dans les trente jours suivant la fin d'une mission.

Les rapports ne sont pas joints aux pièces justificatives transmises à la Cour. Celle-ci a par conséquent interrogé l'administration sur la manière dont elle contrôle le respect de cette prescription.

L'administration signale que, depuis peu, les déclarations de créance liées aux frais de missions ne sont plus prises en considération que si elles sont accompagnées du rapport de mission ou de formation.

La Cour recommande, d'une part, que l'ordonnateur certifie qu'un rapport satisfaisant a été remis et, d'autre part, que les rapports soient disponibles à fin de tout contrôle.

3.2 Mise en concurrence

Dans plusieurs domaines, il n'est pas toujours établi qu'une concurrence ait été organisée (assurances, agences de voyages, formations, dépenses de librairie, notamment).

Les comptes d'avances de fonds peuvent financer les marchés publics faisant l'objet d'une procédure négociée sans publicité préalable (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.

La Cour rappelle que la consultation de la concurrence demeure, pour de tels marchés, la règle générale, mais elle peut être moins formalisée que pour les marchés publics excédant le montant de 5.500 euros hors TVA.

La Cour précise que la preuve de la consultation de la concurrence doit être établie au moyen de documents ou – lorsque celle-ci est faite par téléphone – par la mention précisant, à tout le moins, le nombre et le nom des firmes contactées. L'impossibilité de faire appel à la concurrence doit être justifiée. La Cour signale que plusieurs contrats d'assurance ont été conclus avec le même assureur sans appel à la concurrence.

À propos des agences de voyages, la Cour est d'avis qu'une concurrence doit être régulièrement organisée. Par ailleurs, la détermination de critères d'attribution ne peut avoir pour conséquence de réduire drastiquement la concurrence, voire même de créer un monopole de fait.

La Cour souligne également que, pour des prestations à caractère répétitif dépassant le plafond précité, un engagement préalable doit être pris sur la base d'un marché passé avec le prestataire. À ce sujet, elle précise que son observation ne vise pas seulement les formations spécifiques en informatique, lesquelles sont d'ailleurs planifiées et en

⁽²⁶⁰⁾ 19^e Cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I^{er}, *Doc. parl.*, Rég. w., 667 (2007-2008), N^o 1, page 109.

⁽²⁶¹⁾ 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. 54.

conséquence peuvent être anticipées, mais également d'autres prestations telles qu'assurances, dépenses de librairie et formations en général.

3.3 Formations linguistiques – journées d'immersion

Les interventions de la Région wallonne en matière de frais de séjour, frais de déplacement, etc., font l'objet d'un simple règlement interne, alors qu'elles devraient être précisées par arrêté ou circulaire ministériel.

L'administration signale qu'à la suite des recommandations de la Cour, un arrêté ministériel précisant les règles d'intervention en matière de frais de séjour et de frais de déplacement sera rédigé.

4. Recommandations

La Cour formule les recommandations suivantes.

- La concurrence devrait être renforcée lors de la passation de certains marchés (assurances, agences de voyages, notamment).
- La rédaction des cahiers spéciaux des charges devrait être plus rigoureuse.
- Une justification plus détaillée des dépenses payées par avances de fonds s'impose.

2.9 Contrôle des allocations de base 14.11 et 14.30 du programme 01 – construction et entretien du réseau – de la division organique 51 – routes et bâtiments – du budget 2008 ⁽²⁶²⁾

La Cour a contrôlé la légalité et la régularité des dépenses imputées, en 2008, sur les allocations de base 14.11 et 14.30 de la division organique 51. Elle a relevé des cas d'application incorrecte des dispositions de la loi du 24 décembre 1993 pour ce qui concerne la passation et l'exécution de certains marchés publics. Par ailleurs, des dépenses payées par avances de fonds ont également fait l'objet de remarques.

1 Introduction

La Cour a contrôlé la légalité et la régularité des dépenses imputées en 2008 sur les allocations de base (AB) 14.11 – entretien du réseau routier- et 14.30 – entretien des aires et des parkings autoroutiers – du programme 01 – construction et entretien du réseau – de la division organique 51 – routes et bâtiments – du budget régional.

Le budget ajusté de l'année 2008 s'élève pour l'AB 14.11 à 14 millions d'euros en moyens d'action et à 14,5 millions d'euros en moyens de paiement. Les crédits d'ordonnancement ont été portés à 15,5 millions d'euros par arrêtés de réallocation. Pour l'AB 14.30, les moyens d'action s'élèvent à 2,5 millions d'euros et les moyens de paiement à 3,4 millions d'euros après transferts par voie d'arrêtés de réallocation.

Les dépenses concernent essentiellement des marchés de travaux et de services.

Pour l'AB 14.11, il s'agit des baux généraux d'entretien du réseau routier, des baux spécifiques d'entretien des plantations, engazonnements et écrans antibruit, outre des travaux relatifs aux passages à niveau ou clôtures à gibier, des campagnes de dératisation, etc. Pour l'AB 14.30, il s'agit des baux généraux d'entretien des aires et parkings autoroutiers, des baux spécifiques de marquages et d'entretien de la signalisation verticale, des barrières de sécurité et des écrans antibruit, de nettoyage, de ramassage des détritiques et vidange des poubelles et des travaux relatifs aux clôtures à gibier, campagnes de dératisation, etc.

Le contrôle s'est basé sur un examen exhaustif des dépenses imputées pour l'année 2008 sur les AB concernées (c'est-à-dire quelque 1.199 liquidations) et a été effectué au stade du paiement unique, des paiements intermédiaires ou du solde de la dépense. Toutes les étapes de la passation et de l'exécution du marché ont été examinées.

⁽²⁶²⁾ Dr 3.490.266.

L'avant-projet de rapport a été transmis le 22 juillet à l'administration, laquelle a répondu par une lettre du 31 août 2009. Le projet de rapport a été envoyé au Ministre des Travaux publics, de l'Agriculture, de la Ruralité, de la Nature, de la Forêt et du Patrimoine du Gouvernement wallon par lettre du 15 septembre 2009. Le ministre a répondu par dépêche du 16 octobre 2009. Dans sa réponse, il s'engage à attirer l'attention de l'administration et à prendre des mesures concrètes pour renforcer la préparation des marchés, à la fois en termes de globalisation des marchés à passer, d'adéquation des procédures de passation ainsi que de respect du jeu normal de la concurrence.

2. Dépenses soumises au visa de la Cour

2.1 *Passation des marchés*

2.1.1 *Absence de preuve de consultation de la concurrence*

La loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services consacre, en son article 1^{er}, le principe de la concurrence. Cette loi autorise le recours à la procédure négociée sans publicité préalable après consultation, si possible, de plusieurs entrepreneurs, fournisseurs ou prestataires de services, et ce notamment pour les marchés inférieurs à 5.500 euros hors TVA.

La Cour relève que, pour quelques-uns de ces marchés, il n'est pas établi qu'une concurrence ait été organisée. Elle rappelle que la concurrence demeure la règle générale, bien qu'elle puisse être moins formalisée que pour les marchés publics excédant ce montant, et précise que la preuve de la consultation de la concurrence doit être établie au moyen de documents. Par exemple, lorsque l'analyse de la concurrence est faite par téléphone, un document précisant le nombre et le nom des firmes contactées doit être joint au dossier. L'impossibilité de faire appel à la concurrence doit être motivée⁽²⁶³⁾.

L'administration admet que des erreurs ou des oublis ont pu être commis et signale, sans en apporter la preuve, que dans les marchés visés par la Cour, les services ont bien fait appel à la concurrence.

2.1.2 *Absence de documents écrits se substituant au cahier spécial des charges*

Pour tout marché public dont le montant hors TVA est compris entre 5.500 et 22.000 euros, un écrit est requis et le pouvoir adjudicateur, s'il ne rend pas applicable tout ou partie du cahier général des charges (CGC), est tenu d'en mentionner certaines dispositions jugées essentielles et figurant à l'article 3 de l'arrêté royal du 26 septembre 1996⁽²⁶⁴⁾.

Des marchés de cette importance sont néanmoins attribués en l'absence de tels documents.

2.1.3 *Engagement comptable postérieur à l'exécution*

L'exécution de certains marchés ainsi que la notification d'attribution précèdent l'engagement comptable, en méconnaissance de l'article 49 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État (LCCE).

L'administration admet la pertinence des remarques de la Cour. Les directions veilleront, à l'avenir, à respecter scrupuleusement les procédures comptables et administratives.

2.1.4 *Marchés de soudure*

La durée des marchés a été prolongée pour diverses raisons (retard dans l'attribution des nouveaux marchés, notification tardive, etc.).

⁽²⁶³⁾ Loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

⁽²⁶⁴⁾ Arrêté royal établissant les règles générales d'exécution des marchés publics et des concessions de travaux publics.

Si les marchés de soudure sont parfois inévitables, la Cour s'interroge sur le bien-fondé de certains d'entre eux. En effet, des marchés de soudure sont passés – et parfois même prolongés – alors que la reconduction du marché initial est prévue dans le cahier spécial des charges (CSC). La Cour considère qu'une meilleure organisation de l'administration permettrait d'en réduire le nombre.

En outre, elle relève que ces dépenses interviennent par le truchement de procédures négociées sans publicité préalable et sans appel à la concurrence. Elle rappelle que les dispositions relatives à la procédure négociée doivent être respectées et que la motivation de l'attribution de tels marchés est essentielle.

2.1.5 Non-respect des dispositions de l'article 17, §2, 1^o, a, de la loi du 24 décembre 1993

Cet article autorise le recours à la procédure négociée sans publicité lorsque la dépense à approuver ne dépasse pas le montant fixé par le Roi (en l'occurrence 67.000 euros hors TVA)⁽²⁶⁵⁾.

Toutefois, pour certains marchés, ce seuil a été dépassé une fois le marché conclu. Il convient d'éviter une telle situation qui contrevient à la disposition précitée, en estimant mieux le montant du marché lors de la préparation du CSC⁽²⁶⁶⁾.

2.1.6 Non-respect des dispositions de l'article 17, §2, 2^o, b, de la loi du 24 décembre 1993

Cet article énonce qu'« il peut être traité par procédure négociée sans respecter de règle de publicité lorsque des travaux ou services nouveaux consistant dans la répétition d'ouvrages ou de services similaires sont attribués à l'adjudicataire d'un premier marché par le même pouvoir adjudicateur, à condition que ces travaux ou services soient conformes à un projet de base et que ce projet ait fait l'objet d'un premier marché passé par adjudication ou sur appel d'offres ».

En méconnaissance de cette disposition, un marché, initialement conclu par procédure négociée sans publicité, prévoit la possibilité d'une reconduction pendant une période de trois ans à partir de la conclusion du premier marché.

Dans d'autres cas, les ouvrages ou services du marché reconduit ne paraissent pas nécessairement similaires. En effet, d'importantes modifications de quantités par rapport à l'offre initiale (en plus et/ou en moins) sont constatées lors de l'exécution du marché.

L'administration admet qu'elle peut parfaire ses estimations tout en n'excluant pas des modifications de prestations.

2.1.7 Qualification de marché mixte

Un marché public peut avoir plusieurs objets et porter simultanément sur des travaux, des fournitures ou des services. La valeur respective de ces trois éléments détermine la qualification juridique du marché public et c'est la plus importante au moment de l'estimation qui l'emporte.

Or, plusieurs CSC relatifs à des marchés de services contiennent uniquement des dispositions relatives à des marchés de travaux ou à des marchés de travaux et de fournitures.

⁽²⁶⁵⁾ Article 120, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 8 janvier 1996 relatif aux marchés de travaux, de fournitures et de services et aux concessions de travaux publics.

⁽²⁶⁶⁾ Une convention a été conclue par procédure négociée sans publicité, par référence à l'article 17 de la loi, sur la base du montant estimé du marché (63.009,38 euros hors TVA). L'offre retenue se montait à 65.807 euros hors TVA, mais le montant réellement payé a atteint 74.762 euros hors TVA. Un autre marché, dont le montant a été limité à 66.900 euros hors TVA, a été conclu par procédure négociée sans publicité. In fine, un montant complémentaire de 26.446 euros hors TVA a été engagé, ce qui porte à 93.346 euros hors TVA le montant total du marché.

2.1.8 Divers

Deux marchés de services ont été conclus au cours de la même période selon des procédures négociées, alors qu'ils concernaient le même type de service et la même région.

Les dépenses, d'un montant de 9.860,48 euros, relatives à un marché concernant des travaux de maintenance d'un bâtiment technique (remplacement de gouttières) ont été erronément imputées sur l'AB 14.11 : elles auraient dû l'être sur l'AB 72.01 -construction, acquisition, transformation et aménagement des bâtiments techniques.

2.2 Exécution des marchés

2.2.1 Prolongations de délai

L'objectif du délai de date à date est de faire prendre en considération par l'entrepreneur tous les jours du délai, aussi bien les jours ouvrables que les non ouvrables, mais non d'exclure *a priori* la moindre prolongation de délai, au cas où des événements constitutifs de force majeure ou de circonstances extraordinaires viendraient déjouer les prévisions des parties (intempéries anormales et leurs conséquences, grèves, etc.).

L'anormalité des intempéries doit être examinée par l'administration à la lumière de statistiques fournies par l'office météorologique. L'examen de certains dossiers fait cependant apparaître que des prolongations de délai sont accordées alors que le caractère anormal des intempéries n'est pas démontré.

2.2.2 Décomptes

L'article 17, § 2, 2^o, a, de la loi du 24 décembre 1993, l'article 7 de l'arrêté royal du 26 septembre 1996 et l'article 42, § 1^{er}, du CGC autorisent, dans certaines limites, des modifications au marché initial. Des décomptes sont alors établis afin de chiffrer les quantités nouvelles ou modifiées, ainsi que, le cas échéant, les prix convenus ou corrigés résultant des adjonctions, suppressions ou modifications apportées aux marchés initiaux du fait de l'administration. Ils traduisent les surcoûts non prévus lors de la passation des marchés.

Lorsqu'elles résultent d'événements qui n'étaient pas réellement imprévisibles lors de la passation du marché, ces modifications sont susceptibles de porter atteinte au jeu normal de la concurrence. De plus, l'approbation de travaux supplémentaires justifiés par des circonstances considérées comme imprévisibles laisse parfois supposer une préparation insuffisante de l'entreprise.

Dans plusieurs cas, le total des travaux modificatifs et/ou supplémentaires excède 50 % de l'offre initiale. L'économie de plusieurs marchés de travaux a également été modifiée suite au recours à des travaux supplémentaires dépassant 20 % du marché initial. D'importants remaniements de marchés de services ont également été relevés.

Certains décomptes sont peu significatifs en soi. Cependant, ils illustrent parfois d'importantes variations de quantités en plus ou en moins, témoignant ainsi d'une mauvaise estimation des besoins par le pouvoir adjudicataire concerné, voire d'une préparation insuffisante des marchés.

L'administration signale que « la nécessité d'établir des décomptes rattachés à des marchés en cours résulte du manque chronique de budget pour l'entretien du réseau des routes de la Région wallonne. Il est presque devenu impossible de faire face à tous les problèmes qui surviennent, surtout en cours et à la fin de l'hiver. Le coût des travaux ne cesse d'augmenter. Les tâches à assumer sont de plus en plus nombreuses et les moyens financiers mis à disposition, notamment dans le cadre des baux d'entretien ordinaires, sont réduits et ce, malgré un réseau routier devenu défectueux. »

L'administration confirme que la nécessité d'établir des décomptes rattachés à des marchés en cours résulte du manque chronique de budget pour l'entretien du réseau routier régional; elle ajoute qu'il n'est pas admissible que des travaux modificatifs ou des travaux supplémentaires ne soient pas correctement motivés par les fonctionnaires dirigeants. À l'avenir, elle sera plus rigoureuse dans l'analyse des décomptes soumis à l'approbation

de l'autorité. Enfin, elle précise que depuis le 1^{er} juin dernier, le Gouvernement wallon a confié à la Sofico la mission de financer, dans le cadre d'un plan de 600 millions d'euros, la réhabilitation et l'entretien du réseau.

2.2.3 Révision de prix unitaire (travaux)

Il n'est pas établi qu'une révision des prix unitaires prévue par l'article 42 du CGC, en cas, notamment, de dépassement du triple des quantités présumées, ait été réclamée.

2.2.4 Retards de paiement

Au cours de l'année 2008, les intérêts de retard se sont montés à 73.000 euros pour l'AB 14.11 et à 1.500 euros pour l'AB 14.30.

Les retards de paiement résultent principalement du manque de crédits d'ordonnement.

D'autres motifs sont parfois invoqués par l'administration :

- quantité de travail en fin d'année;
- délais requis pour l'obtention de l'approbation et de l'engagement des révisions, des décomptes et des suppléments de crédits nécessaires;
- erreur dans la date d'exigibilité;
- facture égarée;
- erreur dans l'encodage de la formule de révision;
- approbation du décompte final par l'entrepreneur.

Dans certains cas, il n'y avait aucune justification.

L'article 15, § 4, du CGC prévoit que les intérêts de retard sont dus de plein droit, sans mise en demeure, et qu'il est interdit de stipuler des délais de paiement excédant ceux qui sont prévus à l'article précité. Toute mention en ce sens dans le CSC serait réputée non écrite.

Les retards de paiement doivent, dans toute la mesure du possible, être évités, puisqu'ils conduisent à payer des intérêts, sont susceptibles d'allonger la durée d'exécution des marchés (risque de révisions de prix) et, même parfois, de mettre en péril la situation financière de certaines entreprises.

Lorsque le retard incombe à l'entrepreneur, il doit être neutralisé dans le calcul des intérêts.

L'administration reconnaît que les retards de paiement sont nombreux et résultent principalement du manque de crédits d'ordonnement, mais aussi des délais requis pour l'obtention des visas nécessaires à l'engagement de ceux-ci. Elle veillera à éviter, dans la mesure du possible, ces retards de paiement qui génèrent une charge d'intérêts.

2.2.5 Délais partiels

Les documents transmis ne permettent pas toujours de s'assurer que ces délais ont été respectés, particulièrement lorsque ceux-ci sont de rigueur.

2.2.6 Délégations

Des fonctionnaires ont engagé juridiquement la Région wallonne sans y être habilités. Ainsi, en méconnaissance de la réglementation relative aux délégations de pouvoir⁽²⁶⁷⁾, des prolongations – parfois peu justifiées – ont été accordées et des décomptes, approuvés.

⁽²⁶⁷⁾ Articles 10 et 11 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 14 octobre 1993 relatif aux délégations de pouvoirs spécifiques au ministère wallon de l'Équipement et des Transports, tel que modifié par l'arrêté du 20 décembre 2001.

2.2.7 Prescription

Dans un dossier, une facture a été ordonnancée en septembre 2008, alors qu'elle aurait dû l'être, au plus tard, le 31 décembre 2007. Ce dossier ne comporte pourtant aucun élément (acte interruptif) qui justifie que la prescription n'ait pas été appliquée en vertu de l'article 100, 2^o, des LCCE.

2.2.8 Appel à du personnel intérimaire

Il est fait appel depuis plusieurs années à du personnel intérimaire pour des prestations présentant un caractère permanent (gradué administratif, contrôleur des travaux).

L'administration signale que certaines directions de la DGO1 y ont eu recours pour assurer le suivi de certains chantiers importants vu le manque d'effectif statutaire.

2.2.9 Charges du passé

Des montants (en principal et intérêts) ont été supportés en 2008 par la Région wallonne, à concurrence de 80.234,37 euros, à la suite d'un jugement rendu le 27 février 2007 par le tribunal de première instance de Bruxelles, dans le cadre de la succession des Communautés et Régions aux organismes d'intérêts publics (Fonds des routes).

3. Dépenses payées par avances de fonds

Les marchés publics faisant l'objet d'une procédure négociée sans publicité préalable sur la base de l'article 17, § 2, de la loi du 24 décembre 1993 peuvent être payés par avances de fonds⁽²⁶⁸⁾.

Il n'est pas toujours établi qu'une mise en concurrence ait été organisée. La Cour rappelle que la consultation de la concurrence demeure, pour de tels marchés, la règle générale, mais qu'elle peut être moins formalisée que pour les marchés publics excédant le montant de 5.500 euros hors TVA.

Elle précise que la preuve de la consultation de la concurrence doit être établie au moyen de documents ou – lorsque celle-ci est faite par téléphone – par la mention, à tout le moins, du nombre et du nom des firmes contactées. L'impossibilité de faire appel à la concurrence doit être motivée.

La Cour souligne également que, pour des prestations à caractère répétitif dépassant le plafond précité, un engagement préalable doit être pris sur la base d'un marché passé avec le prestataire.

Parfois le fonctionnaire de surveillance signale au comptable qu'il conviendrait de produire la preuve d'une consultation de la concurrence, ou d'en motiver l'absence, et que le total des factures émanant du même prestataire, dans le cadre d'un même marché, dépasse le montant de 5.500 euros hors TVA. Il rappelle que le recours au paiement par comptable extraordinaire n'a pas pour objet de se substituer à la procédure d'engagement/ordonnancement.

L'administration se range à l'avis de la Cour. Elle a diffusé dans une note du 21 avril 2009 des instructions visant à l'application stricte de la réglementation.

4. Conclusions et recommandations

Des manquements sont relevés tant dans la passation que dans l'exécution des marchés.

Afin d'améliorer la gestion des marchés publics, la Cour préconise de renforcer, dans certains cas, la mise en concurrence.

L'administration devrait être attentive à la bonne préparation des marchés, de manière à éviter de porter atteinte *a posteriori* au jeu normal de la concurrence et au contrôle des délais d'exécution et d'intervention.

⁽²⁶⁸⁾ Cf. l'article 122, 1^o, de l'arrêté royal du 8 janvier 1996.

2.10 Contrôle des procédures mises en œuvre par la Région wallonne pour la récupération des redevances de raccordement aux réseaux électrique et gazier ⁽²⁶⁹⁾

La Cour a contrôlé les procédures mises en œuvre pour la récupération des redevances de raccordement aux réseaux électrique et gazier. Elle a constaté que beaucoup de fournisseurs étaient en défaut de transmettre leurs déclarations mensuelles et de s'acquitter du paiement des redevances. Elle a aussi relevé que l'administration n'avait pas réagi à cette situation de carence. Suite aux observations de la Cour, l'administration a rappelé à l'ordre les fournisseurs défaillants. Nombre d'entre eux ont réagi à ce rappel et ont acquitté les redevances impayées. La Cour a également recommandé la mise en place d'un contrôle des quantités déclarées par les fournisseurs. Elle a suggéré à cet égard que des comparaisons soient régulièrement opérées avec les données en possession de la Commission wallonne de régulation pour l'énergie et avec celles récoltées en vue du calcul de la redevance pour occupation du domaine public par le réseau électrique.

1. Introduction

1.1 Objet du contrôle

La Cour a consacré un examen particulier aux recettes imputées au fonds énergie ⁽²⁷⁰⁾. Celles-ci sont énumérées à l'article 51ter du décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité.

1.2 Montants concernés

Les recettes perçues et imputées au cours de ces dernières années au fonds énergie se répartissent comme suit.

	2005	2006	2007	2008
Amendes pour non-respect des quotas d'énergie verte	9.300	9.600	22.800	26
Redevances de raccordement aux réseaux électrique et gazier	13.500	12.100	17.700	11.949
Rétrocession de la CWAPE	700	-	1.000	700
Montants divers		3	300	33
Total	23.500	21.703	41.800	12.708

(en milliers d'euros)

En 2008, les recettes perçues ont subi une diminution puisqu'elles se sont élevées à 12,7 millions d'euros. Cette baisse résulte essentiellement de la (quasi-) disparition des recettes provenant des amendes pour non-respect des quotas de certificats verts, lesquelles avaient généré des recettes à hauteur de 22,8 millions d'euros en 2007. Cette disparition était attendue et la prévision de recettes, inscrite au budget 2008, avait d'ailleurs été revue en conséquence. Elle est due au fait qu'il est devenu financièrement plus avantageux

⁽²⁶⁹⁾ Dr 3.442.213.

⁽²⁷⁰⁾ Article 38.01 – produit de diverses amendes et redevances liées à l'organisation des marchés de l'électricité et du gaz et moyens attribués au fonds en vertu de dispositions légales, réglementaires ou conventionnelles en vue de financer des obligations de service public dans le marché de l'électricité et du gaz (recettes affectées au fonds énergie : allocation de base 01.01, programme 06, division organique 12), titre I – recettes courantes, secteur III – recettes spécifiques, division 12 – technologies et recherche du budget des recettes.

pour les fournisseurs de rentrer à la Commission wallonne de régulation pour l'énergie (CWAPE), le cas échéant en les achetant sur le marché, le quota de certificats verts requis plutôt que de s'acquitter de l'amende. Il apparaît en effet que les certificats verts sont devenus plus abondants et que leur cours a chuté.

Cette baisse s'explique également par la réduction des recettes afférentes aux redevances de raccordement (11,9 millions d'euros en 2008 et 17,7 millions d'euros en 2007).

Au 31 décembre 2007, l'article 38.01 présentait un encours de droits non recouverts qui s'élevait à 4,6 millions d'euros. Au 31 décembre 2008, cet encours était retombé à 0,2 million d'euros.

1.3 Méthode

Le contrôle de la Cour s'est déroulé dans le courant du dernier trimestre de l'année 2008 et du premier trimestre de l'année 2009. Il s'est focalisé exclusivement sur le recouvrement des redevances de raccordement aux réseaux électrique et gazier. Il a porté sur l'ensemble du processus de constatation et de recouvrement des recettes et a été mené auprès du service ordonnateur, à savoir le département de l'énergie et du bâtiment durable de la direction générale opérationnelle de l'aménagement du territoire, du logement, du patrimoine et de l'énergie (appelé ci-après le département de l'énergie), et du comptable chargé du recouvrement, à savoir le receveur.

Dans un premier temps, le contrôle a porté sur le processus de déclaration et de versement des redevances au cours de l'année 2007. Le choix de l'année 2007 permettait notamment d'évaluer la manière dont le service ordonnateur s'acquitte de ses missions sur la base d'une période pas trop ancienne et qui, selon les délais prévus par la réglementation, aurait dû être complètement clôturée. Par ailleurs, les dernières statistiques annuelles de la CWAPE – lesquelles ont été utilisées pour effectuer une comparaison avec les quantités déclarées par les fournisseurs – étaient, à l'époque du contrôle, celles de l'année 2007.

En outre, l'année 2007 a été marquée par la dernière phase de la libéralisation du marché de l'électricité⁽²⁷¹⁾, laquelle a touché les consommateurs privés reliés au réseau basse tension et a consacré ainsi l'ouverture totale du marché⁽²⁷²⁾.

Cette libéralisation a, entre autres, créé une séparation entre les gestionnaires de réseau (de distribution) et les fournisseurs, les premiers ne pouvant pas, en principe, s'engager dans la vente d'électricité aux clients finals⁽²⁷³⁾. Les gestionnaires de réseau⁽²⁷⁴⁾ restent toutefois fournisseurs des clients dits « protégés »⁽²⁷⁵⁾. Les quantités globales qu'ils vendent n'étant pas très importantes⁽²⁷⁶⁾, l'accent a été mis sur les redevances dues par les fournisseurs proprement dits.

Par la suite, vu les problèmes relevés, la Cour a étendu son contrôle aux années 2006 et 2008.

Enfin, des contacts ont été noués avec la direction de l'organisation des marchés régionaux de l'énergie, d'une part, et avec des représentants de la CWAPE, d'autre part, en vue d'obtenir des chiffres de comparaison, propres à corroborer les quantités déclarées par les fournisseurs de gaz et d'électricité.

⁽²⁷¹⁾ La première phase avait commencé en mai 2001 pour les clients consommant plus de 20 GWh par an et par site; la deuxième a débuté fin de l'année 2002 pour les clients consommant plus de 10 GWh par an et par site; la troisième a pris cours le 1^{er} juillet 2004 pour les clients connectés au réseau haute tension (>1kV), pour les clients professionnels ainsi que pour les clients résidentiels ayant choisi un fournisseur vert.

⁽²⁷²⁾ Le marché du gaz a connu la même évolution.

⁽²⁷³⁾ Cette séparation a eu d'importantes incidences sur la redevance de raccordement. En 2003, celle-ci était essentiellement due par les gestionnaires de réseau et par les deux fournisseurs historiques (Electrabel et SPE).

⁽²⁷⁴⁾ Dans la plupart des cas, les gestionnaires de réseau sont les anciennes intercommunales d'électricité ou du gaz.

⁽²⁷⁵⁾ C'est-à-dire les clients qui sont repris dans l'une des catégories visées à l'article 33 du décret du 12 avril 2001 précité. Il s'agit, de façon générale, de personnes économiquement faibles.

⁽²⁷⁶⁾ Selon les données récoltées par la CWAPE pour 2007, les quantités fournies par les gestionnaires de réseau s'élèvent globalement à 60,239 GWh sur un total général de 24.066,088 GWh.

Le projet de rapport consignait les résultats de ce contrôle a été adressé à la secrétaire générale faisant fonction du service public de Wallonie le 21 avril 2009. Un mémoire en réponse a été adressé à la Cour le 28 mai 2009 par le directeur général faisant fonction de la direction générale opérationnelle de l'aménagement du territoire, du logement, du patrimoine et de l'énergie. Dans ce mémoire, l'administration régionale a d'emblée souligné que l'étalement dans le temps de l'ouverture des marchés a compliqué l'exécution des obligations mises à la charge des différents opérateurs et partant, le contrôle de la Région wallonne.

Les principales considérations développées dans la réponse de l'administration ont été intégrées dans le rapport qui a été adressé au vice-président et ministre du Développement durable et de la Fonction publique, ainsi qu'au vice-président et ministre du Budget, des Finances, de l'Emploi, de la Formation et des Sports et à la secrétaire générale faisant fonction du service public de Wallonie par lettres du 6 août 2009. Le vice-président et ministre du Développement durable et de la Fonction publique a répondu à la Cour par une dépêche du 28 septembre 2009.

2. Statut juridique des redevances de raccordement aux réseaux électrique et gazier

Ces redevances ont été créées par l'article 40 du décret du 19 décembre 2002 relatif à l'organisation du marché du gaz. Elles sont actuellement régies par les dispositions contenues dans le décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité, tel que modifié par le décret du 17 juillet 2008 (article 51^{quater} à 51^{octies}). Ces dispositions peuvent être résumées comme suit.

– Elles prévoient l'établissement d'une redevance annuelle par raccordement du client final situé en Région wallonne :

1^o) au réseau d'électricité ou à une ligne directe, quel que soit le niveau de tension;

2^o) au réseau de transport ou de distribution de gaz ou à une conduite directe, quelle que soit la capacité de transmission, à l'exception des raccordements de centrales électriques pour la quantité de gaz nécessaire à la production d'électricité.

La base de cette redevance est la quantité d'électricité et de gaz que le client final a consommée. Cette quantité est exprimée en kWh.

- Elles précisent que le taux de ces deux redevances est déterminé par le Gouvernement. Elles fixent toutefois des fourchettes dans lesquelles doivent s'inscrire ces taux.
- Elles prescrivent les modalités de recouvrement de la redevance :
- celle-ci doit être facturée au client final et perçue, pour le compte de la Région, par le fournisseur d'énergie, sur la base de la consommation réelle de ce client;
- la facture adressée au client final doit mentionner précisément la redevance due par celui-ci et vaut avis de paiement;
- la redevance doit être versée mensuellement sur le compte de la Région wallonne.
- Elles chargent le Gouvernement de prendre les mesures nécessaires en vue d'assurer l'exacte perception de la redevance et de régler la surveillance et le contrôle des personnes dans le chef desquelles cette redevance est exigible.

L'arrêté du Gouvernement wallon (AGW) du 19 juin 2003 relatif à la redevance de raccordement au réseau électrique et au réseau gazier a complété le régime juridique de cette redevance. Ses principales dispositions sont les suivantes.

- Le taux de la redevance de raccordement au réseau électrique est fixé à 0,075 euro pour une consommation s'étalant de 0 à 100 kWh. Un tarif plus favorable est instauré pour les kWh suivants, en distinguant la situation des clients « basse tension » et des clients « haute tension ». Pour ces derniers, un tarif différent est appliqué selon que la consommation annuelle est inférieure ou supérieure à 10 GWh.
- Le taux de la redevance de raccordement au réseau gazier est fixé à 0,0075 euro pour une consommation s'étalant de 0 à 100 kWh. Un taux préférentiel est établi pour les kWh suivants, variant selon le niveau de la consommation annuelle.
- La perception de la redevance par le fournisseur est liée à la facture établie en fonction du relevé du compteur du client.

- Tout fournisseur est tenu, en vue de l’acquittement de la redevance, de transmettre au département de l’énergie, au plus tard le 20^e jour de chaque mois, une déclaration relative aux factures de consommation et aux factures intermédiaires qu’il a comptabilisées au cours du mois précédent. Cette déclaration doit être conforme au modèle établi par le ministre compétent et contenir toutes les indications nécessaires au calcul de la redevance, en distinguant celles relatives aux factures de consommation de celles relatives aux factures intermédiaires.
- En ce qui concerne les factures intermédiaires, le fournisseur est tenu d’acquitter mensuellement, sous forme d’avances, le montant correspondant à l’ensemble des redevances associées à ces factures. Le montant de ces avances est déduit du montant définitif de la redevance repris ultérieurement sur les factures de consommation correspondantes.
- Le paiement des redevances rendues exigibles par les déclarations doit être effectué au plus tard le 30^e jour du mois sur le compte de la Région.

Enfin, cet arrêté a fixé des modalités pour permettre aux fournisseurs de prendre en compte le non-règlement d’une partie des factures adressées à leurs clients.

3. Contrôle du service ordonnateur

3.1 Généralités

Compte tenu des obligations imposées par les textes décrets et réglementaires aux fournisseurs d’électricité et de gaz, le service ordonnateur a pour mission :

- de s’assurer que les fournisseurs rentrent bien leurs déclarations dans les délais prescrits;
- de contrôler que ces déclarations sont régulières à la fois sur le plan de la forme et du fond;
- de vérifier que les fournisseurs s’acquittent en temps requis du montant de la redevance;
- d’établir le cas échéant des ordres de recettes.

La Cour a constaté que le service ordonnateur ne remplissait pas de manière satisfaisante ces différentes missions.

3.2 Problèmes organisationnels

Aux termes de l’AGW du 19 juin 2003 précité, tel que modifié par l’arrêté du 11 décembre 2003, les fournisseurs de gaz et d’électricité doivent transmettre leurs déclarations à la division de l’énergie de la direction générale des technologies, de la recherche et de l’énergie du ministère de la Région wallonne.

Depuis la restructuration de l’administration wallonne intervenue en 2008, c’est au département de l’énergie et du bâtiment durable que ces déclarations doivent être communiquées. Ce département comprend trois directions : la direction des bâtiments durables, la direction de la promotion de l’énergie durable et la direction de l’organisation des marchés régionaux de l’énergie.

Du point de vue organisationnel, la Cour a formulé deux remarques.

- L’agent qui s’occupe actuellement du contrôle des déclarations et des paiements liés aux redevances n’est pas spécifiquement rattaché à l’une de ces trois directions.
- La gestion des redevances de raccordement et celle de la redevance pour occupation du domaine public par le réseau électrique (la redevance de voirie) ne sont pas regroupées au sein du même service. Cette seconde gestion relève en effet de la direction de l’organisation des marchés régionaux de l’énergie.

Dans sa réponse, l’administration a souligné que la restructuration de l’administration wallonne, qui a débouché sur la création de la nouvelle direction de l’organisation des marchés, devrait à l’avenir garantir une meilleure coordination dans la gestion des deux redevances. Le ministre, quant à lui, a signalé que la gestion de la redevance de raccorde-

ment avait été reprise par la nouvelle direction de l'organisation des marchés régionaux de l'énergie (DOMRE), qui gère également la redevance de voirie.

3.3 *Lacunes relatives aux modèles de déclaration*

L'arrêté du 23 mars 2004 a établi les modèles de la déclaration à transmettre par les fournisseurs en vue de l'acquittement des redevances de raccordement. Selon la Cour, ces modèles suscitent deux remarques.

3.3.1 *En ce qui concerne la redevance de raccordement au réseau gazier*

Le taux de la redevance, au-delà d'une consommation de 100 kWh, est fixé à 0,000075 euro/kWh pour une consommation annuelle inférieure à 1 GWh, à 0,00006 euro/kWh pour une consommation inférieure à 10 GWh et à 0,00003 euro/kWh, pour une consommation supérieure ou égale à 10 GWh.

Les modèles de déclaration, joints à l'arrêté ministériel précité, opèrent une ventilation selon que la consommation est facturée annuellement ou plus d'une fois par an. Sur la base de ces modèles, les clients qui reçoivent une facture annuelle sont soumis, pour l'ensemble de leur consommation dépassant 100 kWh, à un taux de 0,000075 euro/kWh. Ces clients ne bénéficient donc pas de la réduction du taux en fonction de l'importance de la consommation.

Par ailleurs, le taux pour une consommation annuelle comprise entre 0 et 100 kWh, tel que mentionné dans les modèles de déclaration (0,075 euro/kWh), ne correspond pas à celui prévu dans l'arrêté du 23 mars 2004 (0,0075 euro/kWh).

3.3.2 *En ce qui concerne la redevance de raccordement au réseau électrique*

Conformément à l'arrêté du 19 juin 2003 précité, les fournisseurs peuvent déduire forfaitairement 0,5 % des redevances reprises sur les factures pour autant qu'il s'agisse de clients dont le relevé de consommation est annuel⁽²⁷⁷⁾. L'arrêté accorde cet avantage à tous les fournisseurs. Le modèle établi par l'arrêté ministériel du 23 mars 2004 prive toutefois les fournisseurs d'électricité haute tension de la possibilité d'appliquer cette réduction forfaitaire.

Dans son mémoire en réponse, l'administration a précisé qu'elle avait élaboré de nouveaux modèles de formulaires tenant compte des remarques formulées par la Cour. À la lecture de ces formulaires, il apparaît toutefois que les différents taux de redevance pour le marché du gaz ne correspondent pas à ceux prévus dans l'arrêté (erreur de décimale). Dans sa réponse, le ministre a reconnu que les modèles de déclarations comportaient quelques erreurs mais que celles-ci n'avaient pas eu d'impact sur la régularité des déclarations. Il a précisé que la DOMRE avait procédé aux corrections nécessaires. Il a signalé par ailleurs que les modèles de déclarations seraient à l'avenir communiqués sous une forme électronique et que le calcul de la redevance serait opéré de manière automatique. Cette procédure devrait garantir une interprétation uniforme de la réglementation et prévenir de nombreuses corrections.

3.4 *Absence d'établissement d'ordres de recettes*

La Cour a constaté que les redevances de raccordement ne font jamais l'objet de droits constatés. Dans la mesure exposée ci-après, cette situation est critiquable.

Les délais prévus par la réglementation pour l'envoi des déclarations (qui doivent être rentrées pour le 20 du mois au plus tard) et pour les paiements (qui doivent être effectués pour le 30 du mois au plus tard) ont pour effet que, quand ils sont respectés, les recettes des redevances de raccordement doivent être considérées comme des droits au comptant.

En effet, il ne paraît pas possible en quelques jours de contrôler toutes les déclarations, d'établir des ordres de recettes et de les transmettre aux fournisseurs avec copie au receveur pour qu'il se charge du recouvrement.

⁽²⁷⁷⁾ Cette déduction vise à prendre en compte le non-paiement de certaines factures.

Par contre, si le fournisseur ne paie pas l'intégralité de la redevance dans le délai prescrit ou si la vérification de la déclaration aboutit au constat que la redevance due est supérieure au montant déclaré, un ordre de recettes doit obligatoirement être établi et transmis au receveur.

La Cour a recommandé que le service ordonnateur respecte ces règles à l'avenir.

Dans sa réponse, le ministre a précisé qu'à l'avenir la DOMRE établirait et transmettrait au receveur un ordre de recettes au nom des fournisseurs qui n'auraient pas payé l'intégralité de la redevance dans le délai prescrit, ou de ceux dont la vérification de la déclaration aboutirait au constat que la redevance due est supérieure au montant déclaré. Il a signalé que, préalablement, la DOMRE donnerait la possibilité au fournisseur de se mettre en ordre dans un délai raisonnable.

3.5 *Le respect de l'obligation de transmettre des déclarations et de payer la redevance*

3.5.1 *État des déclarations et des paiements au début du contrôle (dernier trimestre 2008)*⁽²⁷⁸⁾

En entamant son contrôle, la Cour a constaté que beaucoup de fournisseurs étaient en défaut de transmettre leurs déclarations mensuelles et (ou) de s'acquitter du paiement des redevances. Elle a également observé que l'administration wallonne n'avait jamais réagi à cette situation. En effet, l'examen des dossiers que la Cour a consultés a révélé qu'aucun rappel n'avait été envoyé aux fournisseurs qui ne rentraient pas leurs déclarations ou ne payaient pas la redevance.

L'état de la situation des déclarations et des paiements, tel que la Cour l'a arrêté au début de son contrôle peut être résumé comme suit.

- S'agissant des fournisseurs d'électricité, en novembre 2008, onze fournisseurs sur quinze n'avaient pas rentré de déclaration pour l'année 2007⁽²⁷⁹⁾. Par ailleurs, parmi les quatre fournisseurs qui avaient rentré leurs déclarations, une société ne l'avait fait que pour six des douze mois de l'année.

En ce qui concerne les paiements, dix fournisseurs n'avaient pas payé leur redevance pour l'année 2007. Trois de ces fournisseurs n'ont pas fourni d'électricité en 2007 (*cf. supra*) et trois autres ont vendu des quantités limitées (ce qui toutefois ne les exemptait pas de l'obligation de payer la redevance).

- S'agissant des fournisseurs de gaz, six fournisseurs sur onze n'avaient pas rentré leur déclaration pour l'année 2007⁽²⁸⁰⁾.

En ce qui concerne les paiements, six fournisseurs n'avaient pas payé leurs redevances pour l'année 2007. Par ailleurs, tous les fournisseurs qui ont payé la redevance ne l'avaient pas versée pour les douze mois de l'année.

La Cour a attiré l'attention sur la gravité de ces manquements. En effet, les redevances peuvent porter sur des montants importants. Il s'agit en outre de sommes que les fournisseurs ont réclamées à leurs clients et qu'ils conservent indûment dès lors qu'ils ne les reversent pas à la Région. Enfin, le non-respect des obligations imposées aux fournisseurs en la matière est passible de sanctions pénales (articles 52 et suivants du décret du 12 avril 2001).

La Cour a également formulé une série de remarques communes aux fournisseurs d'électricité et de gaz.

- Tous les fournisseurs qui ont rentré une déclaration ne l'ont pas fait dans le délai prévu (le 20 du mois suivant).
- Certaines déclarations regroupent les données relatives à plusieurs mois, voire à une année.
- Un fournisseur transmet sans aucune explication plusieurs déclarations relatives au même objet et pour le même mois. Il est dès lors impossible de savoir s'il convient d'addition-

⁽²⁷⁸⁾ Examen centré sur les redevances dues pour l'année 2007.

⁽²⁷⁹⁾ Pour trois d'entre eux, cette situation n'était toutefois pas anormale puisque, selon les données de la CWAPE, ils n'avaient réalisé aucune vente d'électricité en 2007.

⁽²⁸⁰⁾ Selon les données de la CWAPE, deux d'entre eux n'avaient réalisé aucune fourniture de gaz en 2007.

ner les quantités mentionnées ou si les nouvelles déclarations transmises remplacent et annulent les précédentes.

- Un fournisseur ne mentionne pas dans ses déclarations le total des quantités fournies.
- La comparaison des montants payés avec les déclarations rentrées (lorsque c'est possible, c'est-à-dire pour quelques cas seulement) a révélé des discordances. Pour un fournisseur, par exemple, la différence s'élève à plus de 2 millions d'euros.
- Une circulaire du 23 décembre 2003, précisait le type de communications à mentionner lors des paiements. Ces communications devaient contenir les informations suivantes : références du fournisseur, secteur énergétique (électricité ou gaz), redevance de raccordement, le mois et l'année. Cependant, peu de fournisseurs respectent strictement ces consignes. Ils font en général usage de communications imprécises qui rendent difficile l'identification de ceux d'entre eux qui n'ont pas versé l'ensemble des redevances ainsi que la mise en concordance des paiements et des déclarations (pour peu qu'elles aient été transmises). Elles compliquent de ce fait le contrôle, d'autant qu'en outre certains paiements regroupent tantôt plusieurs mois, tantôt la redevance pour le gaz et l'électricité. La Cour a recommandé à l'administration régionale d'inviter tous les fournisseurs à libeller leurs communications conformément aux instructions qui leur ont été transmises.
- Enfin, certaines déclarations sont incomplètes ou ne respectent pas le modèle prévu.

Sur ce dernier point, la Cour a mis en évidence les manquements suivants.

- Les textes réglementaires prévoient, en ce qui concerne la redevance de raccordement au réseau électrique, un tarif spécifique pour les 100 premiers kWh consommés. Cependant, certains fournisseurs ne distinguent pas, dans leur déclaration, cette première tranche de consommation. Le montant de la redevance dont ils déclarent être redevables s'en trouve vraisemblablement faussé.
- La vérification informatisée (*cf. infra*) de l'exactitude du calcul établi par les fournisseurs dans leurs déclarations doit tenir compte du fait que ceux-ci ont la possibilité de déduire forfaitairement 0,5 % du montant de la redevance réclamée à leur client dont le relevé de consommation est annuel⁽²⁸¹⁾. Certains appliquent cette procédure, d'autres non.

Lors de la clôture annuelle des comptes, le fournisseur ayant fait usage de cette possibilité de déduction forfaitaire doit communiquer à l'administration les documents comptables attestant du montant réel des créances irrécouvrables. Des régularisations, en plus ou en moins, doivent ensuite être opérées. La Cour a noté à cet égard que les dossiers qu'elle a examinés ne comportaient pas de données relatives aux créances irrécouvrables enregistrées dans la comptabilité des fournisseurs. Elle a relevé par ailleurs que cette procédure est particulièrement complexe et qu'elle gagnerait à être simplifiée.

- En méconnaissance des annexes à l'arrêté ministériel du 23 mars 2004 précité, qui prévoient, pour la redevance de raccordement au réseau gazier, deux modèles de déclaration (une pour les consommations facturées annuellement et une pour celles facturées plusieurs fois par an), une société mentionne sur une seule déclaration les redevances de tous ses clients. Les déclarations rentrées par une autre société ne font, quant à elles, pas mention des factures intermédiaires. Elles sont directement basées sur les factures de consommation effective⁽²⁸²⁾.

Dans sa réponse, l'administration a reconnu le caractère lacunaire des procédures mises en œuvre jusqu'en novembre 2008 dans le cadre de la perception de la redevance de raccordement. Elle a toutefois signalé qu'elle a été, ces dernières années, investie de nouvelles missions sans recevoir les moyens humains et logistiques nécessaires. Certes, des agents intérimaires ont été engagés à partir de la fin de l'année 2004, mais ces renforts ont été affectés à la résorption du retard dans le traitement des dossiers de primes. Elle a également précisé que suite à la restructuration du marché de l'énergie, elle avait pris

⁽²⁸¹⁾ Cette procédure permet aux fournisseurs de prendre en compte les factures impayées.

⁽²⁸²⁾ En régime de croisière, cette façon de faire ne devrait néanmoins pas déboucher sur des différences significatives. Elle est même de nature à simplifier le contrôle de l'administration puisqu'il n'est pas nécessaire de déduire chaque mois les montants correspondant aux redevances appliquées sur les factures intermédiaires. Cependant, dès lors que le fournisseur perçoit les redevances sur les factures de consommation intermédiaire de ses clients finaux, il n'est pas justifié qu'il conserve ces montants dans sa trésorerie plusieurs mois avant de les reverser à la Région lors du relevé annuel.

diverses initiatives en vue de préciser aux fournisseurs les nouvelles obligations qui leur étaient imparties. Le service a également décidé de développer un logiciel en interne. En l'absence d'un informaticien, sa mise en œuvre a nécessité un travail considérable. En conséquence, seul un suivi des paiements a été effectué, particulièrement pour les acteurs disposant des plus grosses parts du marché.

3.5.2 *État des déclarations et des paiements à la fin du contrôle*

Suite aux premiers constats de la Cour, le département de l'énergie a envoyé, le 18 décembre 2008, un courrier aux fournisseurs défaillants pour leur rappeler leurs obligations et les sanctions susmentionnées. La plupart ont réagi et certains d'entre eux ont transmis les déclarations manquantes et effectué les versements dont ils étaient redevables.

La Cour a dressé un état de la situation, arrêté au 15 mars 2009, des déclarations et paiements des redevances pour les années 2006 à 2008. Tant pour les fournisseurs d'électricité que de gaz, la Cour s'est efforcée de relier les paiements aux déclarations.

D'une manière générale, la mise en correspondance des déclarations et des paiements s'est révélée très compliquée, en raison, d'une part, du regroupement fréquent en un seul paiement des montants dus pour plusieurs mois, pour les deux types de déclarations (factures annuelles ou périodiques) et pour les deux secteurs énergétiques (gaz et électricité) et, d'autre part, de l'absence de communications précises.

Par voie de conséquence, le rapprochement des paiements et des déclarations n'a pu être opéré dans tous les cas.

Situation des fournisseurs d'électricité

Le contrôle a porté sur un nombre de fournisseurs plus élevé (trente-deux au lieu de quinze) que ceux examinés au cours du dernier trimestre 2008 car il a pris en compte les intercommunales de distribution, lesquelles ne vendent que des quantités limitées d'énergie. Ce contrôle a donné lieu aux constatations suivantes.

- Trois sociétés n'ont transmis aucune déclaration, ni effectué aucun paiement au cours des trois années examinées. Une autre société était dans le même cas mais a toutefois versé, le 9 janvier 2009, un montant de 256.600 euros au titre d'avance sur les sommes dues à la fois pour le gaz et l'électricité. Par ailleurs, bien qu'ayant transmis des déclarations, deux sociétés n'ont effectué aucun versement pour les trois années.
- La libéralisation du marché a fortement réduit le rôle des intercommunales en tant que fournisseur d'électricité. Certaines d'entre elles ont cessé de rentrer leurs déclarations après le 1^{er} janvier 2007 (ou en cours d'année 2007). La question se pose de savoir si ces intercommunales ont continué à effectuer des fournitures en 2007 et 2008 au profit des clients dits « protégés ». Dans l'affirmative, la Cour a recommandé que le département de l'énergie réclame les déclarations et exige le versement des redevances de raccordement.
- Suite au rappel de l'administration, une société a transmis ses déclarations pour 2007 et 2008, en janvier 2009. Il s'agit de déclarations trimestrielles. Cependant, aucun paiement n'avait encore été fait à la date du 15 mars 2009.

Situation des fournisseurs de gaz

Le contrôle a également repris les intercommunales de distribution, portant le nombre de fournisseurs à vingt-quatre au lieu de onze.

Les constatations suivantes ont été effectuées.

- La Cour n'a pas pu obtenir d'informations relativement au mode de facturation (une fois ou plusieurs fois par an) des fournisseurs. Elle n'a dès lors pas été en mesure de distinguer, parmi les fournisseurs, ceux qui sont soumis à l'obligation de transmettre deux déclarations et ceux qui ne doivent en fournir qu'une. En conséquence, elle a considéré que tous les fournisseurs devaient rentrer deux déclarations.
- De manière générale, il apparaît que certains fournisseurs continuent à ne pas respecter la réglementation puisqu'ils ne transmettent pas leur déclaration et n'effectuent aucun paiement. Certains fournisseurs s'y conforment totalement. D'autres enfin s'y confor-

ment en partie. En principe, les fournisseurs qui rentrent leurs déclarations payent. Mais quelques uns payent sans rentrer de déclaration préalable, ce qui prive l'administration de toute possibilité de contrôle.

- Un problème se pose également pour plusieurs intercommunales qui n'ont (quasi) plus rentré de déclarations et effectué de paiements après le 1^{er} janvier 2007. La question se pose de savoir si ces intercommunales n'ont pas continué à fournir du gaz en 2007 et en 2008 aux clients dits « protégés ».

3.5.3 *Évolution de l'état des déclarations et des paiements suite à la transmission du projet de rapport*

Suite à la transmission du projet de rapport de la Cour, le département de l'énergie a rappelé à l'ordre tous les fournisseurs défaillants.

Il a également tenté de chiffrer, pour les années 2004 à 2008, le préjudice financier subi par la Région wallonne suite aux lacunes du contrôle des fournisseurs d'électricité et de gaz. Pour ce faire, il a procédé à une estimation du montant de la redevance due pour ces cinq années et l'a comparée aux montants versés à la Région wallonne.

En ce qui concerne les fournisseurs d'électricité, le manque à gagner a été estimé à 5,6 % du montant global dû. En effet, l'administration a évalué à 41,3 millions d'euros le montant des redevances dues pour les années 2004 à 2008 et à 39 millions d'euros le montant qu'elle a perçu.

En ce qui concerne les fournisseurs de gaz, le manque à gagner représente un peu plus de 11 % du montant global des redevances dues pour les années 2004 à 2008. En effet, l'administration a évalué à 6 millions d'euros le montant des redevances dues pour les années 2004 à 2008 et à 5,3 millions d'euros le montant qu'elle a perçu.

3.5.4 *Propositions de l'administration en vue d'améliorer le suivi des déclarations et des paiements*

Dans sa réponse, l'administration a signalé que l'engagement, au 1^{er} juin 2009⁽²⁸³⁾, d'un agent supplémentaire devait lui permettre de mettre en œuvre une nouvelle procédure de suivi des déclarations et des paiements, axée sur les lignes de forces suivantes.

- Développement de l'outil informatique par l'intégration d'une fonction permettant de détecter rapidement les fournisseurs qui ne respectent pas leurs obligations en matière de déclaration et de paiement.
- Envoi automatique d'un rappel par courrier électronique aux fournisseurs défaillants.
- Communication d'un ordre de recettes au receveur lorsqu'aucun paiement n'est intervenu le 20 du mois suivant celui durant lequel la déclaration devait être transmise. Si la déclaration n'a pas été rentrée, le montant de la redevance sera calculé, soit sur la base de la dernière déclaration transmise, soit sur la base des kWh livrés (à obtenir de la CWAPE) et en appliquant le taux le plus élevé.
- Transmission du dossier à la CWAPE pour application des amendes administratives au cas où le fournisseur ne régularise pas sa situation.

Par ailleurs, l'administration a relevé que les fournisseurs les plus importants éprouvaient des difficultés à calculer le montant de la redevance à cause de la trop grande rigidité de leurs outils comptables, notamment en ce qui concerne la prise en considération des acomptes. Ils ont donc souhaité une simplification du calcul. L'administration a informé la Cour qu'elle étudiait la possibilité de proposer un mode de calcul simplifié ne prenant pas en compte les acomptes et de réduire la périodicité de transmission des déclarations pour certains fournisseurs ne desservant qu'un nombre limité de clients. Elle a toutefois signalé que des simulations devraient être opérées en vue d'évaluer l'impact de la modification du mode de calcul sur les rentrées financières de la Région.

Enfin, elle a informé la Cour qu'elle élaborait une nouvelle circulaire. Celle-ci devrait comporter des précisions sur des points non encore abordés, notamment en ce qui concerne le contenu du rapport pour la justification des forfaits et des régularisations.

⁽²⁸³⁾ Le contrat de cet agent devrait toutefois, selon la DOMRE, se terminer le 31 décembre 2009. Le ministre, quant à lui, a fait part du souhait de la DOMRE de prolonger ce contrat et d'affecter l'agent concerné à la gestion des deux redevances.

L'administration a toutefois signalé qu'elle était d'avis d'en postposer la publication dans l'attente de l'adoption du projet d'arrêté du Gouvernement wallon relatif à la redevance de raccordement.

3.6 *Contrôle des quantités déclarées*

La Cour a constaté que le département de l'énergie n'opérait aucun contrôle des quantités déclarées par les fournisseurs et qu'il ne rectifiait jamais ces quantités. Il se limite en effet à vérifier que le calcul de la redevance a été correctement réalisé sur la base des quantités mentionnées.

3.6.1 *Le contrôle du calcul de la redevance*

Pour effectuer le contrôle du calcul de la redevance, l'administration wallonne a mis au point un programme informatisé en Access. En théorie, ce logiciel informatique semble constituer un outil approprié pour vérifier le calcul des redevances ainsi que la réalité et l'exactitude de leurs paiements. Au début de son contrôle, la Cour a toutefois constaté que l'administration n'exploitait pas les toutes possibilités de ce logiciel. En effet, l'encodage était en général effectué avec retard et la procédure de vérification du respect du délai de paiement (au plus tard le 30^e jour du mois) n'était pas utilisée. Par ailleurs, ce logiciel n'avait pas été conçu pour surveiller que les déclarations étaient bien communiquées et en temps utile.

À la fin du contrôle, la situation s'est améliorée car le département de l'énergie a consenti un important effort afin de résorber le retard dans l'encodage des déclarations et des paiements (mais seulement pour les fournisseurs d'électricité). La Cour a ainsi constaté, dans le courant du 1^{er} trimestre 2009, que les déclarations et les paiements effectués jusqu'au 31 décembre 2008 et relatifs au secteur de l'électricité avaient été encodés et que la correspondance des montants déclarés et payés avait été vérifiée.

3.6.2 *Le contrôle des montants déclarés par les fournisseurs d'électricité et de gaz*

Comme indiqué ci-avant, ce contrôle n'est pas réalisé. La Cour estime cependant que ce contrôle est nécessaire et qu'il pourrait être opéré à l'aide des outils suivants.

Les données relatives à la redevance pour occupation du domaine public par le réseau électrique

Le décret du 12 avril 2001 a instauré une autre redevance portant sur l'occupation du domaine public par le réseau électrique⁽²⁸⁴⁾. Cette redevance, mise à la charge des gestionnaires de réseau, bénéficie aux communes.

C'est le département de l'énergie qui a été chargé d'établir le montant de la redevance due aux communes. Les gestionnaires de réseau doivent dès lors lui transmettre une déclaration annuelle qui mentionne notamment le nombre de kWh injectés sur le réseau, le nombre de kWh transférés à d'autres réseaux et le nombre de kWh consommés par les clients finals établis sur le territoire de chaque commune. Ces données devraient donc, moyennant la prise en compte de certaines particularités⁽²⁸⁵⁾, pouvoir être recoupées avec celles transmises dans le cadre des redevances de raccordement. La Cour relève à ce sujet que le service chargé du calcul de la redevance pour occupation du domaine public effectue chaque année le recoupement entre ses données et celles de la CWAPE. En 2007, ce recoupement a permis de conclure à la concordance des deux types de données, puisque la différence était inférieure à 1%. Ce même service avait également réalisé, pour les exercices 2005 et 2006, le recoupement entre ses données et celles du service chargé de la perception de la redevance de raccordement au réseau électrique. Dans ce cas, les différences se sont avérées très importantes.

Dans sa réponse, l'administration a relevé que la redevance de voirie et la redevance de raccordement constituaient des problématiques différentes. En effet, la redevance de voirie est calculée sur la base de la longueur des lignes et de la quantité d'électricité

⁽²⁸⁴⁾ Une redevance portant sur l'occupation du domaine public par le réseau gazier a également été instaurée, mais elle n'a pas été mise en œuvre à ce jour.

⁽²⁸⁵⁾ La présente redevance ne s'applique pas au réseau de plus de 70 kilovolts, tandis que la redevance de raccordement s'applique, quel que soit le niveau de tension.

transportée sur le réseau. Elle a signalé que les quantités transportées sont également utilisées dans la détermination du nombre de certificats verts que chaque fournisseur est tenu de rentrer à la CWAPE. La redevance de raccordement est, quant à elle, perçue sur la base de la facture déterminant le volume de consommation du client. Les clients raccordés en basse tension reçoivent mensuellement des factures d'acompte et, une fois par an, une facture de régularisation, basée sur leur consommation réelle. Cette régularisation, qui intervient dans le courant de l'année N, tient compte de quantités livrées et consommées au cours de l'année N mais aussi N – 1. En outre, le relevé annuel n'est pas systématiquement effectué à date fixe. De ce fait, il y a un décalage entre la déclaration des kWh transportés et la déclaration des kWh facturés. Il est donc pratiquement impossible de vérifier de manière précise l'exactitude des déclarations faites par les redevables de la redevance de raccordement, en comparant les données facturées et livrées.

Tout en reconnaissant la pertinence de ces considérations, la Cour maintient que les données relatives aux deux redevances devraient être systématiquement rapprochées. Cette comparaison est en effet de nature à fournir à l'administration une idée des quantités gérées par chaque fournisseur.

Les données de la CWAPE

La CWAPE dispose de données concernant le marché de l'électricité (dans le cadre de l'application de la politique des certificats verts) et du gaz. Elles lui sont transmises trimestriellement par les fournisseurs, d'une part, et par les gestionnaires de réseau, d'autre part. Les données provenant de ces deux sources sont ainsi recoupées et quasi parfaitement réconciliées⁽²⁸⁶⁾.

Comme cela a été signalé ci-avant, la comparaison des données de la CWAPE avec celles de la redevance pour occupation du domaine public par le réseau électrique pour 2007 laissait apparaître des différences assez minimes. Pour cette même année, la Cour a tenté de mettre en correspondance les quantités déclarées par les fournisseurs d'électricité et de gaz dans le cadre des redevances de raccordement et celles récoltées par la CWAPE. Ce travail de comparaison a révélé d'importants écarts, particulièrement en ce qui concerne la redevance de raccordement au réseau gazier.

Selon les représentants de la CWAPE que la Cour a contactés, ces écarts sont par nature anormaux. Ces représentants ont par ailleurs évoqué l'existence de certains facteurs pouvant expliquer une partie de ces écarts.

- Les données de la CWAPE sont constituées des allocations de capacité de transport estimées par le gestionnaire de réseau de distribution pour chaque fournisseur. Les quantités mentionnées dans les déclarations émises par les fournisseurs correspondent, quant à elles, à ce qui a été facturé.
- Les déclarations mensuelles des fournisseurs ne mentionnent pas les quantités de gaz fournies aux centrales électriques pour la production d'électricité car ces quantités sont exonérées de la redevance de raccordement.
- La libéralisation du marché en 2007 a provoqué d'importants problèmes de facturation, notamment pour les sociétés SPE et Electrabel. Celles-ci ont été contraintes de demander une dérogation à l'obligation d'établir une facture annuelle. Ces problèmes ont pu interférer sur les quantités déclarées pour l'année 2007.

En tout état de cause, la Cour recommande que le département de l'énergie institutionnalise des relations régulières avec la CWAPE dans le cadre du contrôle des quantités déclarées par les fournisseurs de gaz et d'électricité.

La comptabilité des fournisseurs

Les redevances étant facturées par les fournisseurs à leurs clients finals, l'examen de la comptabilité des fournisseurs permettrait de vérifier que les déclarations transmises par ces fournisseurs sont conformes à leur facturation et que l'intégralité des redevances perçues auprès des clients a été reversée à la Région wallonne.

⁽²⁸⁶⁾ Au centième de pour cent pour l'électricité (un peu plus pour le gaz).

3.6.3 Propositions de l'administration en vue de s'assurer de la fiabilité des quantités déclarées par les fournisseurs

Dans sa réponse, l'administration a esquissé différentes pistes en vue de contrôler les données déclarées par les fournisseurs.

Il s'agirait d'abord d'effectuer une vérification du système comptable de chaque fournisseur aux fins de le valider et ensuite d'organiser des contrôles ponctuels.

En outre, il serait demandé aux réviseurs d'entreprises mandatés par les fournisseurs d'établir un rapport certifiant que l'intégralité des montants perçus par leur client pour le compte de la Région wallonne, dans le cadre des redevances de raccordement, a bien été reversée à cette dernière.

Pour évaluer la pertinence de ces pistes de contrôle, l'administration envisage de lancer un marché public en vue de disposer des services d'un expert en matière d'audit financier et comptable.

Dans sa réponse, le ministre a précisé que le recours à cet expert serait différé dans l'attente de la conclusion des contacts noués avec l'administration des douanes et accises.

4. Résultats du contrôle opéré auprès du receveur

Étant donné que le service ordonnateur n'établit pas – à tort – d'ordres de recettes, le rôle du receveur est particulièrement réduit puisqu'il se limite à enregistrer les paiements versés sur le compte financier dont il assume la responsabilité en tant que comptable. Si, à l'avenir, il est saisi d'ordres de recettes, il devra s'acquitter d'une véritable mission de recouvrement.

5. Conclusions générales

Au terme de ses investigations, la Cour a formulé les recommandations suivantes.

5.1 *Le suivi des déclarations et des paiements*

La Cour a recommandé qu'à l'avenir, le département de l'énergie vérifie de manière plus rigoureuse que les fournisseurs de gaz et d'électricité transmettent leurs déclarations et effectuent le versement des redevances de raccordement dans les délais prescrits.

Des ordres de recettes doivent en outre être établis à l'encontre de tous les fournisseurs en défaut de versement de la redevance aux échéances imposées et transmis en copie au receveur. Par ailleurs, l'application des sanctions prévues par le décret du 12 avril 2001 doit être envisagée. Enfin, il est souhaitable d'identifier, pour les années 2008 et antérieures, tous les fournisseurs qui n'ont pas versé leurs redevances et de poursuivre, via l'établissement d'ordres de recettes, la récupération de ces dernières. La Cour a constaté que, depuis le début de son contrôle, le département de l'énergie a pris différentes initiatives en vue de répondre à cette recommandation. Ces initiatives ont produit leurs effets puisque plusieurs fournisseurs ont acquitté les redevances impayées.

5.2 *Le contrôle des quantités déclarées*

La Cour a préconisé la vérification des quantités déclarées par les fournisseurs. Elle a recommandé à cet égard que des comparaisons soient régulièrement opérées avec les données en possession de la CWAPE et avec celles relatives à la redevance pour occupation du domaine public par le réseau électrique. Idéalement, des vérifications et des corrections devraient être effectuées pour les exercices précédents, à tout le moins pour les plus récents. La Cour a pris acte des propositions formulées par l'administration en la matière.

5.3 *Réponse ministérielle*

Dans sa réponse, le ministre a fait part à la Cour des mesures suivantes, prises ou à prendre par la DOMRE, en vue de renforcer le contrôle du respect par les fournisseurs de leurs obligations et pour remédier aux dysfonctionnements du passé :

- mise en œuvre d’une série de dispositions pratiques (établissement d’un fichier unique des fournisseurs, points uniques pour la réception des déclarations et des paiements, etc.);
- transmission à la CWAPE du dossier des fournisseurs défaillants en vue de l’application des sanctions prévues par le décret;
- application d’intérêts de retard à l’encontre de certains fournisseurs qui ont gardé, pendant parfois plusieurs années, les sommes perçues au titre de la redevance de raccordement;
- réexamen systématique des déclarations et des montants perçus, afférents à la période 2003-2009, afin de détecter les situations irrégulières et de cibler les fournisseurs devant faire l’objet de contrôles et d’éventuelles sanctions;
- communication à tous les fournisseurs d’un courrier pour leur rappeler leurs obligations
 - ce courrier devrait éviter la réapparition des problèmes relevés par la Cour;
- croisement des données collectées par la CWAPE et dans le cadre de la redevance de voirie avec celles de la redevance de raccordement;
- prise de contact, en vue d’une collaboration en matière de contrôle, avec l’administration des douanes et accises, confrontée à des problèmes similaires pour la perception des cotisations fédérales sur l’énergie;
- réalisation fin 2009 et mi-2010 d’un état des lieux du processus de régularisation des déclarations et paiements des redevances de raccordement et évaluation, à la mi-2010 et au début de l’année 2011, des actions et des mesures adoptées en vue d’améliorer la perception des redevances de raccordement.

2.11 Contrôle des procédures mises en œuvre par la Région wallonne pour la récupération des aides à la recherche⁽²⁸⁷⁾

La Cour des comptes a contrôlé les procédures mises en œuvre pour la récupération des aides pour la recherche et les technologies. Ce contrôle a révélé des lacunes dans la gestion de la DGTRE à tous les stades de la procédure, de l’établissement des créances jusqu’à leur recouvrement, ainsi que l’absence d’un véritable contrôle interne. L’administration a cependant déjà pris des mesures pour remédier aux problèmes soulevés par la Cour. Celle-ci a également recommandé que le receveur chargé de la récupération des aides raccourcisse les délais entre les rappels de paiement et transmette plus rapidement les dossiers au service ordonnateur en vue de leur recouvrement judiciaire. La récente désignation d’avocats attachés à ce service devrait améliorer structurellement le recouvrement.

1. Introduction

La Cour a consacré, dans le courant de l’année 2008, un examen particulier aux recettes imputées au fonds pour la recherche⁽²⁸⁸⁾.

1.1 Régime juridique des aides et interventions visées par le décret du 5 juillet 1990⁽²⁸⁹⁾

Les aides pour la recherche et les technologies, évoquées dans le libellé de l’article 86.04, sont allouées sous la forme soit de subventions, soit d’avances récupérables.

⁽²⁸⁷⁾ *Dr 3.372.010.*

⁽²⁸⁸⁾ Article 86.04 – *recettes perçues en application du décret du 5 juillet 1990 relatif aux aides et interventions de la Région wallonne pour la recherche et les technologies (recettes affectées au fonds pour la recherche : allocation de base 01.01, programme 05, division organique 12), titre II – recettes en capital, secteur III – recettes spécifiques, division 12 – technologies et recherche* du budget des recettes.

⁽²⁸⁹⁾ Ce décret a été successivement modifié par le décret-programme du 17 décembre 1997, le décret du 15 février 2001, le décret du 13 novembre 2002 et le décret du 8 février 2007. Il a été abrogé par le décret du 3 juillet 2008 relatif au soutien de la recherche, du développement et de l’innovation en Wallonie (*Moniteur belge* du 29 juillet 2008). Il reste cependant applicable à toute demande d’aide introduite avant le 1er janvier 2008.

Les subventions sont octroyées sur la base d'un arrêté ministériel particulier et d'une convention qui en fixe les modalités de paiement et d'utilisation. Elles sont liquidées selon un schéma récurrent. Un fonds de roulement est alloué au moment de l'adoption de l'arrêté d'octroi. La subvention est liquidée, jusqu'à concurrence de 90 % du budget prévu, sur la base de demandes de paiement introduites par le bénéficiaire et appuyées des pièces justificatives des dépenses déjà effectuées. Le solde est versé moyennant la production du décompte final. Des situations de trop-perçu peuvent exceptionnellement apparaître lorsque le montant versé au titre de fonds de roulement n'est pas *in fine* dûment justifié par des dépenses admissibles.

Le versement et la justification des avances récupérables sont régis par la même procédure que les subventions. Par ailleurs, l'article 15 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 septembre 1994 relatif aux aides et interventions pour la recherche et les technologies dispose que le remboursement des avances se fait sous la forme de versements périodiques. Les modalités de ce remboursement sont déterminées dans l'arrêté (du Gouvernement wallon ou du ministre qui a les technologies nouvelles et la recherche scientifique dans ses attributions) qui détermine l'objet, le montant et le bénéficiaire de l'avance récupérable, ou en vertu de cet arrêté (article 6 de l'AGW précité).

Généralement, le remboursement comporte deux volets distincts. Le premier consiste en un montant annuel (redevance) forfaitaire – pouvant varier au fil des années – fixé dans la convention et inconditionnellement dû. Le second est constitué d'un montant correspondant à un pourcentage du chiffre d'affaires (pourcentage également fixé dans la convention), qui n'est dû que si un chiffre d'affaires est réellement réalisé par le bénéficiaire grâce au produit qui a fait l'objet de la recherche subventionnée et si le pourcentage ainsi calculé est supérieur à la redevance forfaitaire précitée. Le bénéficiaire est toutefois dispensé de remboursement si, dans les six mois qui suivent la fin de la recherche, il communique sa décision de renoncer à en exploiter les résultats et s'il transfère les droits d'exploitation à la Région.

1.2 Montants concernés

Le fonds pour la recherche enregistre notamment en recettes les remboursements de ces avances récupérables ainsi que les restitutions des montants trop-perçus. Les dépenses résultant de l'octroi des subventions et des avances récupérables sont imputées en partie à la charge du même fonds et en partie à la charge d'articles spécifiques.

Au 31 décembre 2008, l'article 86.04 susmentionné présentait un encours de droits non recouverts de 12,3 millions d'euros, en augmentation par rapport aux exercices précédents.

	2005	2006	2007	2008
Encours au 1 ^{er} janvier	7.292.638,63	6.357.845,07	5.171.717,42	6.695.958,77
Diminution de droits	1.740.176,11	1.094.665,92	387.881,69	540.446,48
Droits de l'année	5.354.908,18	15.227.694,69	14.822.748,49	12.453.720,17
Recettes imputées au cours de l'année	4.549.525,63	15.319.156,42	12.910.625,45	6.350.059,20
Encours au 31 décembre	6.357.845,07	5.171.717,42	6.695.958,77	12.259.173,26

(en euros)

L'importance des recettes imputées en 2006 s'explique par le remboursement par l'Agence wallonne des télécommunications d'un montant de 8,1 millions d'euros provenant de la vente de l'incubateur des technologies. Par ailleurs, les recettes imputées en 2005, 2006 et 2008 ne sont pas représentatives des recettes perçues puisqu'une partie de celles-ci (5,0 millions d'euros pour chacune des trois années) a été transférée vers le fonds pour la rénovation industrielle.

1.3 Méthode

Le contrôle de la Cour a porté sur l'ensemble du processus de constatation et de recouvrement des recettes. Il a été mené auprès du service ordonnateur, relevant à l'époque de la direction générale des technologies, de la recherche et de l'énergie (DGTRE), et du comptable chargé du recouvrement, en l'occurrence le receveur⁽²⁹⁰⁾.

Le projet de rapport consignait les résultats de ce contrôle a été adressé à la secrétaire générale faisant fonction du service public de Wallonie le 3 février 2009. Deux mémoires en réponse ont été adressés à la Cour. Le premier, du 26 mars 2009, émane du directeur général faisant fonction de la direction générale opérationnelle économie, emploi et recherche. Ce dernier a, à la demande de la Cour, fourni des informations complémentaires par un courrier du 5 juin 2009. Le second, du 13 juillet 2009, provient du directeur général de la direction générale transversale du budget, de la logistique et des technologies de l'information et de la communication.

Les principales considérations développées dans ces deux mémoires ont été intégrées dans le rapport définitif qui a été adressé au vice-président et ministre du Développement durable et de la Fonction publique, ainsi qu'au vice-président et ministre du Budget, des Finances, de l'Emploi, de la Formation et des Sports par lettres du 18 août 2009. Le vice-président et ministre du Développement durable et de la Fonction publique a répondu à la Cour par une dépêche du 23 septembre 2009.

2. Contrôle du receveur

La Cour a sélectionné, en vue de leur examen, les dossiers des 27 débiteurs restant redevables des montants les plus élevés en matière de récupération d'avances récupérables. Les montants impayés par la plupart de ces débiteurs portent sur plusieurs droits constatés.

2.1 La problématique de la transmission à des avocats des dossiers des débiteurs défaillants

Le receveur est chargé du recouvrement des ordres de recettes transmis par toutes les directions générales opérationnelles de l'ex-ministère de la Région wallonne. En règle générale, lorsqu'il est confronté à l'impossibilité de recouvrer ces ordres de recettes, le receveur renvoie le dossier à la direction générale concernée, de manière à ce que celle-ci saisisse, en vue d'un recouvrement forcé, un des avocats désignés au préalable à cet effet. En matière d'aides à la recherche, pareille procédure n'est appliquée que depuis peu.

En effet, jusqu'il y a quelques mois, la DGTRE n'avait désigné aucun avocat. De ce fait, le receveur ne s'est jamais empressé de transmettre à cette dernière les dossiers des débiteurs récalcitrants, sachant qu'elle n'était pas en mesure de les traiter. En septembre 2007, la DGTRE a lancé une procédure de marché public, au terme de laquelle la ministre compétente a marqué son accord, le 16 juillet 2008, pour la désignation de dix avocats.

En décembre 2008, les dossiers litigieux (154 selon les informations fournies par l'administration régionale) ont été répartis entre les dix avocats. Les 27 dossiers sélectionnés par la Cour en vue de son contrôle ont connu diverses évolutions. C'est ainsi que⁽²⁹¹⁾:

- dix-huit dossiers ont été confiés aux avocats (ces dossiers incluent des dettes nées après la clôture du contrôle de la Cour);
- trois débiteurs ont apuré leurs dettes;
- un débiteur a bénéficié d'un plan d'apurement;
- un droit constaté a été déclaré irrécouvrable et a été annulé;
- un droit constaté a été transféré à charge d'un autre débiteur, suivant la recommandation de la Cour;
- trois dossiers n'ont pas évolué.

⁽²⁹⁰⁾ Ce dernier relevait à l'époque de la direction des recettes de la division de la trésorerie. Cette dernière dépendait du secrétariat général. Depuis la restructuration de l'administration régionale, le receveur dépend du département de la trésorerie rattaché à la direction générale transversale du budget, de la logistique et des technologies de l'information et de la communication.

⁽²⁹¹⁾ Les données qui suivent ont été fournies par l'administration régionale.

Cette désignation tardive n'est pas exempte de certaines conséquences, du point de vue notamment de la prescription. Les textes instaurant ces aides ne prévoyant aucune règle spécifique en la matière, le délai de prescription des créances de la Région en la matière est régi par l'article 5 de la loi du 10 juin 1998 modifiant certaines dispositions en matière de prescription, qui dispose que toutes les actions personnelles sont prescrites par dix ans, et par l'article 10 de la même loi, qui précise que « *lorsque l'action a pris naissance avant l'entrée en vigueur de la présente loi, les nouveaux délais de prescription qu'elle institue ne commencent à courir qu'à partir de son entrée en vigueur. Toutefois, la durée totale du délai de prescription ne peut dépasser 30 ans* ». Il ressort de la conjugaison de ces deux dispositions que toutes les créances nées avant le 1^{er} janvier 1999 sont à ce jour prescrites, si aucun acte suspensif ou interruptif de la prescription n'a été posé. À cet égard, il apparaît que 33 droits non recouverts, représentant un montant global de quelque 504.000 euros, sont nés avant le 1^{er} janvier 1999⁽²⁹²⁾. Le droit le plus ancien remonte à l'année 1992; le plus important s'élève à quelque 68.000 euros.

La Cour a recommandé que le receveur informe régulièrement la direction opérationnelle du nom des entreprises qui ne remboursent pas dans les délais prévus les avances récupérables qui leur ont été octroyées. Cette information permettra à celle-ci d'apprécier en toute connaissance de cause l'opportunité d'allouer de nouvelles aides à ces entreprises.

Dans sa réponse, l'administration a confirmé que l'absence de désignation d'avocats a perturbé le bon recouvrement des créances de la Région et privé le fonds pour la recherche d'importantes recettes. Elle a toutefois souligné que pour remédier à cette situation, le receveur a mis en œuvre diverses initiatives.

- Il a utilisé la procédure de liquidation des avances récupérables pour tenter d'obtenir des entreprises bénéficiaires un apurement de leurs dettes passées (par versement ou par cession) ou, à tout le moins, un paiement partiel ou des versements mensuels. Dans ce cadre, il a systématiquement sollicité la collaboration des services ordonnateurs.
- Il a procédé régulièrement avec le service ordonnateur au réexamen des droits non recouverts afin d'envisager, dans le cadre légal existant, d'éventuelles adaptations contractuelles propres à réduire l'encours.
- Il a rencontré les responsables des entreprises redevables de montants importants en vue de leur proposer des termes et délais adaptés à leur situation financière.

Selon l'administration, la désignation des dix avocats devrait améliorer structurellement le recouvrement. Par ailleurs, les premiers versements en provenance des conseils de la Région sont intervenus début janvier 2009.

2.2 Évaluation des délais de traitement des droits constatés par le receveur

La Cour a réalisé une analyse statistique en vue d'évaluer les délais moyens qui séparent chaque phase de la gestion d'un dossier. Cette analyse s'est basée sur les documents figurant dans le dossier physique ainsi que sur les dates de rappels mentionnées dans l'application informatique *GCOM*. Ces résultats ne peuvent prétendre à une totale exactitude étant donné qu'à plusieurs reprises, la Cour a observé que le *GCOM* mentionnait l'existence de rappels dont aucune trace n'a été trouvée dans le dossier physique. En outre, les dates de rappels mentionnées dans l'application informatique ne correspondent pas nécessairement aux dates figurant sur les courriers lorsqu'ils sont présents dans les dossiers.

La Cour a recommandé de remédier à cette situation et de conserver dans le dossier physique une copie des rappels générés informatiquement.

En ce qui concerne les délais moyens séparant les différentes étapes de la procédure, la Cour a constaté un délai de :

- 32 jours entre l'ordre de recettes établi par le service ordonnateur et l'enregistrement du droit constaté par le receveur;
- 48 jours entre l'enregistrement du droit et la date d'exigibilité;
- 84 jours entre la date d'exigibilité et le premier rappel;

⁽²⁹²⁾ Ces informations ont été arrêtées à la clôture du contrôle de la Cour fin 2008.

- 242 jours entre le premier et le deuxième rappel;
- 104 jours entre le deuxième et l'(éventuel) troisième rappel;
- 572 jours entre le dernier rappel et la transmission du dossier à la DGTRE.

Le délai moyen global entre l'ordre de recettes et la transmission du dossier à la DGTRE (ou le délai de gestion du dossier par le receveur) atteint donc 1.037 jours. Ces chiffres sont des moyennes et ils peuvent être influencés par les importants délais observés dans quelques cas particuliers. Toutefois, si la longueur de certains délais est justifiée pour certains dossiers, elle ne l'est pas pour d'autres.

De façon générale, la Cour estime que le laps de temps séparant les différents rappels devrait être raccourci et qu'il conviendrait de transmettre les dossiers à la DGTRE en vue d'un recouvrement judiciaire dès que la date d'exigibilité du dernier rappel est expirée.

Dans sa réponse, l'administration a émis des remarques à propos des constats opérés par la Cour.

- Elle a relevé que l'examen de la Cour avait porté uniquement sur des droits non perçus, largement minoritaires, et qu'au nombre de ceux-ci, figuraient des redevables en situation de faillite ou de liquidation, pour laquelle une attestation d'irrecouvrabilité n'a pas été délivrée.
- Elle a mis en avant le fait que les contentieux portant sur le fondement juridique de la dette, les demandes de renseignements complémentaires et les contentieux de la perception (demandes de délais ou d'échelonnements de la dette, paiements erratiques, etc.) interrompaient le processus de recouvrement et augmentaient les délais et le nombre des rappels.
- Elle a fourni quelques statistiques concernant les droits non recouverts. Il en ressort qu'au 31 décembre 2008, le nombre de droits non apurés s'élevait à 299, dont 141 se rapportaient à l'exercice 2008 et 75 à la période antérieure au 1^{er} janvier 2003. Par ailleurs, les droits non recouverts, afférents aux années 2008, 2007 et 2006, s'élevaient respectivement à 1,8 million d'euros (14,9% du montant total des droits constatés en 2008), à 1,0 million d'euros (7,3% du montant total des droits constatés en 2007) et à 0,7 million d'euros (4,3% du montant total des droits constatés en 2006).

L'administration a également émis des commentaires à propos de chacun des dossiers relevés et commentés à titre d'exemple par la Cour. D'une manière générale, elle a signalé que ces dossiers avaient bien été transférés par le receveur à la direction opérationnelle en vue de la mise en œuvre d'une action judiciaire, mais qu'en l'absence de désignation d'avocats, la direction opérationnelle n'avait pu y donner suite. Dès que le receveur a eu connaissance de la désignation d'avocats, il a renvoyé l'ensemble des dossiers à la direction opérationnelle. Ceux-ci sont actuellement entre les mains des avocats désignés.

L'administration a également précisé que le délai avant l'envoi des premier et deuxième rappels est uniforme parce qu'il dépend du *GCOM Recettes*. À l'époque, le premier rappel était envoyé plus ou moins quinze jours après la date d'exigibilité et le deuxième un peu plus d'un mois après le premier. Actuellement, ces délais ont été ramenés à 10 et 23 jours. À cet égard, la Cour relève que l'administration n'a fourni aucune preuve du respect de ces délais et que l'examen des dossiers auquel elle a procédé a montré que bien souvent ces délais étaient outrepassés.

Enfin, l'administration a mis en exergue le fait que le département de la trésorerie a pris différentes mesures qui ont eu pour effet d'améliorer de façon substantielle la perception des recettes. Ainsi :

- depuis 2001, les recommandés envoyés automatiquement font l'objet d'un archivage spécifique afin d'en optimiser le suivi;
- l'encodage de lettres type (rappel recommandé, demande de désignation d'avocats, etc.) dans *GCOM Recettes*, archivées informatiquement et reliées aux droits, devrait permettre une amélioration du suivi comptable et administratif des dossiers;
- l'informatisation des ordres de recettes, prévue pour 2010, donnera au service ordonnateur la possibilité de suivre l'évolution de la perception des droits constatés et permettra de procéder à des mises à jour automatiques des données.

2.3 *Manque d'uniformité entre les enregistrements figurant dans les bases de données TRORA et GCOM*

Certains débiteurs, identifiés par un seul numéro du registre wallon dans la base de données TRORA, utilisée par la DGTRE, possèdent plusieurs identifications dans GCOM. Il s'ensuit que les droits constatés relatifs à une même convention et à une même entreprise peuvent être répertoriés sous plusieurs numéros de redevables.

La Cour estime que l'existence de plusieurs numéros d'identification pour un même débiteur, outre le fait qu'elle complique la gestion et le contrôle, ne permet pas d'avoir une vision complète de tous les montants dus par un même redevable et fausse l'analyse de la situation d'un débiteur.

À cet égard, l'administration a souligné que, depuis octobre 2004, tous les droits sont rattachés au numéro du répertoire régional wallon. Différents numéros peuvent cependant coexister en fonction de situations spécifiques : plusieurs numéros de TVA, cession de l'entreprise, changement de raison sociale ou de dénomination.

3. Contrôle de la Direction Générale des technologies, de la recherche et de l'énergie⁽²⁹³⁾

À l'époque du contrôle de la Cour, la gestion de la récupération des aides à la recherche au sein de l'ex-DGTRE relevait de l'interaction de trois services : le service comptable (direction du contrôle⁽²⁹⁴⁾), le service technique (direction des aides aux entreprises⁽²⁹⁵⁾ qui détenait notamment l'information concernant l'exploitation éventuelle des résultats des recherches, et le service juridique, appelé à assurer le suivi des bénéficiaires en faillite.

La direction du contrôle remplissait le rôle de service ordonnateur des recettes et était chargée d'établir les ordres de recettes.

Pour pouvoir établir ces derniers, cette direction devait au préalable être informée par le service technique précité de la décision de l'entreprise d'exploiter ou non les résultats de sa recherche. Par ailleurs, l'existence de situations de trop-perçus (fonds de roulement non justifié) devait lui être signalée par le gestionnaire comptable⁽²⁹⁶⁾.

En conséquence, la Cour a examiné le suivi des dossiers tant dans le chef du service comptable que dans celui du service technique.

Afin d'évaluer le processus d'ordonnement des recettes, la Cour a examiné 40 des 50 dossiers d'aides octroyées en 2002. Le choix de cet échantillon a procédé du souci de disposer de dossiers suffisamment anciens pour que la phase de recherche soit terminée et que la phase d'exploitation ait pu commencer. C'est en effet lorsque la recherche est terminée que l'entreprise prend la décision d'exploiter – auquel cas la procédure de récupération des aides est déclenchée –, ou non, les résultats de sa recherche.

Elle a par ailleurs sélectionné 51 dossiers renseignés «en exploitation» dans TRORA et quatorze dossiers ayant dégagé des trop-perçus.

Enfin, la Cour a évalué la manière dont la DGTRE a calculé et réclamé en 2008 la partie du remboursement des avances récupérables, liée au chiffre d'affaires généré par le produit issu de la recherche.

3.1 *Examen de l'échantillon de 40 dossiers d'aides*

Un examen complet du dossier technique et du dossier comptable a été réalisé pour les 25 dossiers d'avances récupérables que comportait l'échantillon de 40 aides. Une rapide vérification du décompte final des autres dossiers n'a révélé aucun problème.

⁽²⁹³⁾ Actuellement, la direction régionale opérationnelle économie, emploi et recherche (DGO6).

⁽²⁹⁴⁾ Suite à la restructuration de l'administration wallonne, cette direction est devenue la direction de gestion financière.

⁽²⁹⁵⁾ Suite à la restructuration de l'administration wallonne, cette direction est devenue la direction des projets de recherche.

⁽²⁹⁶⁾ Les gestionnaires comptables appartenaient, comme le service ordonnateur, à la direction du contrôle.

3.1.1 Manque de fiabilité des données encodées dans la base de données TRORA

Les données mentionnées dans *TRORA*, relatives au type d'intervention allouée, ne sont pas toujours correctes. Ainsi, certaines interventions renseignées comme avances récupérables sont en réalité des subventions. Ces erreurs peuvent engendrer des omissions lors de la procédure de récupération.

Dans sa réponse, l'administration a reconnu l'existence d'erreurs d'encodage. Elle a toutefois signalé que l'imputation budgétaire de ces dépenses était en principe correcte.

3.1.2 Retards dans la conclusion des conventions

Les conventions sont régulièrement signées après le début de la recherche.

Dans sa réponse, l'administration a signalé que cette pratique répondait au souhait des entreprises. Bon nombre de promoteurs insistent en effet pour pouvoir démarrer le projet à la date du dépôt de la demande d'aide tout en sachant que la convention sera finalisée par la suite.

La Cour recommande cependant que, d'une part, la convention soit signée le plus rapidement possible après le commencement de la recherche et, d'autre part, que seules les dépenses admissibles réalisées après le dépôt de la demande d'aide soient prises en compte.

3.1.3 Retards dans la vérification des justificatifs

La Cour a relevé que la vérification des justificatifs comptables et des rapports rentrés par le bénéficiaire de l'avance récupérable intervenait parfois plusieurs mois après leur transmission.

Dans sa réponse, l'administration a souligné qu'il ne fallait pas confondre «retards» et «délais» de traitement. Elle a estimé que des éléments objectifs de bonne gestion (demandes d'informations complémentaires, avenants à rédiger, avis du gestionnaire technique sur l'évolution de la recherche) justifiaient le laps de temps nécessaire au traitement de certains dossiers.

3.1.4 Caractère lacunaire des dossiers techniques

Les dossiers techniques ne contiennent pas toujours tous les rapports imposés par la convention. En outre, ils ne permettent pas dans tous les cas de déterminer si la société a décidé d'exploiter ou non les résultats de la recherche.

S'il n'y a pas d'exploitation, l'entreprise doit, selon l'article 4 du décret du 5 juillet 1990 précité, transférer les droits d'exploitation exclusifs des résultats obtenus à la Région ou à toute entreprise ou organisme désigné par le Gouvernement. De manière générale, les pièces contenues dans les dossiers ne permettent pas de déterminer que ce transfert a bien été opéré.

Dans sa réponse, l'administration a reconnu que la procédure de transmission d'informations entre le service technique et le service comptable était déficiente. Elle a signalé à la Cour qu'un dispositif particulier a été mis en place pour remédier à ce problème de circulation de l'information (*cf.* point 4 ci-après).

3.1.5 Absence de procédure de récupération en cas d'exploitation

Certains dossiers n'ont pas fait l'objet de demandes de remboursement de l'avance récupérable, alors que la convention a pris fin, parfois depuis plusieurs années, et que l'exploitation des résultats de la recherche semble effective.

Dans sa réponse, l'administration a précisé que les cas dénoncés par la Cour illustraient les faiblesses de la communication entre le service technique et le service comptable. Elle a rappelé qu'une procédure avait été lancée pour remédier à ce problème.

Dans un autre cas, la société bénéficiaire de l'avance récupérable avait cédé à une autre société les droits de commercialisation du produit de la recherche. Aucun ordre de

recettes n'a toutefois été adressé à cette dernière société. Par ailleurs, la cession des droits avait créé une situation non prévue par les textes réglementaires et conventionnels.

La Cour a dès lors recommandé que les conventions conclues avec les entreprises bénéficiaires d'avances récupérables réglementent la cession des droits d'exploitation du produit issu de la recherche, soit en l'interdisant, soit en prévoyant un droit de suite au profit de la Région.

Dans sa réponse, l'administration a signalé que la société qui a tenté de commercialiser le produit a été mise en liquidation.

3.1.6 Non-application systématique de la faculté de présumer l'existence d'une exploitation des résultats de la recherche

L'article 14 de l'arrêté du 29 septembre 2004 précité dispose que lorsque le bénéficiaire de l'avance récupérable est en défaut de notifier à l'administration, dans les délais prescrits, sa décision d'exploiter ou non les résultats de sa recherche, le ministre peut considérer que ce bénéficiaire a décidé d'exploiter ces résultats. La Région n'a eu recours que sporadiquement à cette faculté, qui lui aurait pourtant permis d'éviter de laisser de nombreux dossiers non clôturés.

3.1.7 Non-application de l'article 16 de l'arrêté du 29 septembre 2004 (majoration du montant à rembourser)

Cet article dispose que lorsque le remboursement n'est pas entièrement effectué dans les dix années qui suivent la décision d'exploiter, celui-ci est augmenté de 10 % l'an, sans qu'il puisse cependant être plus que doublé. Cette disposition n'a jamais été appliquée. Dans sa réponse, l'administration a souligné qu'il était rare que des dossiers d'avances récupérables soient encore ouverts après dix ans.

3.1.8 Traitement déficient des dossiers d'entreprises tombées en faillite

La Cour a constaté que les dossiers concernant des bénéficiaires d'avances récupérables tombés en faillite ne font pas toujours l'objet d'un suivi adéquat. La DGTRE est ainsi souvent en défaut d'adresser une déclaration de créances au curateur et d'informer le receveur de la situation.

Dans sa réponse, l'administration a souligné que tout dossier de faillite n'impliquait pas nécessairement l'existence d'un trop-perçu, puisque les liquidations sont suspendues dès la connaissance de la faillite et que l'entreprise a déjà engagé des dépenses. Elle a toutefois reconnu qu'au moment du contrôle de la Cour, la DGTRE ne disposait pas d'une procédure de détection des cas de faillite. Il a été remédié à cette lacune dans le cadre de la réforme de l'administration puisque la DGO6 dispose désormais d'un service juridique apte à détecter les faillites et à entrer en contact avec les curateurs en vue de l'établissement d'une éventuelle déclaration de créance finale.

3.1.9 Octroi de nouvelles aides à des entreprises qui sont en défaut de rembourser les avances précédentes

La Cour a constaté qu'à plusieurs reprises, la DGTRE a octroyé de nouvelles aides à des entreprises qui n'avaient pas honoré les demandes de remboursement d'avances récupérables précédentes. La Cour recommande dès lors de refuser toute nouvelle aide aux entreprises qui ne s'acquittent pas, sans raison valable, des ordres de recettes qui leur ont été adressés.

Dans sa réponse, l'administration a signalé que le remboursement ponctuel des aides précédentes ne constitue pas, selon la législation, un critère d'octroi des aides à la recherche. Elle a toutefois admis que ce critère pourrait être utilement pris en compte lors des évaluations futures.

3.1.10 Manque de collaboration de la DGTRE vis-à-vis du receveur

Le suivi par la DGTRE des demandes d'informations que lui adresse le receveur prête le flanc à certaines critiques, comme la Cour l'a relevé dans plusieurs cas.

3.2 Examen de l'échantillon de 51 dossiers considérés comme « en exploitation »

La Cour a examiné 51 des 507 dossiers classifiés « en exploitation » dans *TRORA*.

Dans un premier temps, elle a recherché, pour chacun de ces dossiers, la « fiche recettes ».

Dans huit cas, aucune fiche recettes n'a été trouvée dans *TRORA*, ce qui tend à démontrer que le processus de récupération n'a pas été mis en œuvre. Dans sa réponse, l'administration a souligné que pour l'un des dossiers, l'ordre de recettes, relatif au premier remboursement de la redevance (dû pour l'année 2006), avait été transmis au receveur le 25 mai 2009 et qu'un autre dossier a été encodé « en exploitation » par erreur.

Par ailleurs, pour cinq dossiers, la fiche recettes existe mais elle mentionne un montant de « 0,00 euro ». La Cour s'est penchée sur quatre de ces dossiers⁽²⁹⁷⁾. Trois d'entre eux relèvent du programme *Promimage*, qui concernait le secteur audiovisuel. Les conventions ne prévoyaient pas de redevance fixe, mais seulement une redevance liée aux résultats de l'exploitation du film réalisé. Pour l'un des dossiers, il s'agissait d'un documentaire scientifique. Il est probable (mais rien ne le confirme dans le dossier) qu'aucun résultat commercial n'ait été engrangé. Pour les deux autres, aucune information ne figure dans le dossier quant à une éventuelle exploitation commerciale. Ces dossiers ne paraissent dès lors pas avoir fait l'objet d'un traitement adéquat. Quant au dernier dossier, la Cour estime anormal qu'aucun ordre de recettes n'ait été établi et transmis au receveur, car la société a confirmé qu'elle exploitait les résultats de sa recherche.

De manière générale, pour les 33 dossiers dont la fiche recettes mentionnait le numéro du redevable dans le registre régional wallon⁽²⁹⁸⁾, la Cour a vérifié si tous les ordres de recettes existant dans *TRORA* avaient bien été transmis au receveur et enregistrés par ce dernier dans le *GCOM* comme droits constatés.

Hormis deux ou trois dossiers, la Cour a constaté que les données enregistrées dans le *GCOM* correspondaient à celles encodées dans *TRORA*.

3.3 Examen de l'échantillon de quatorze dossiers ayant dégagé des trop-perçus

Pour rappel, les trop-perçus sont les tranches de subventions ou d'avances récupérables que la Région a versées aux sociétés bénéficiaires mais dont celles-ci n'ont pu justifier l'utilisation.

Le contrôle de l'échantillon a porté sur la vérification des rapports comptables finaux, de l'existence d'ordres de recettes dans la base de données *TRORA* et l'enregistrement de droits constatés dans le *GCOM*.

La Cour a relevé que pour quatre des dossiers examinés, aucun ordre de recettes n'a été enregistré.

Dans sa réponse, l'administration a souligné qu'une société avait procédé au remboursement de la part due à la Région wallonne⁽²⁹⁹⁾ (418.000 euros) et que la situation des trois autres dossiers avait été régularisée.

3.4 Le calcul et la réclamation en 2008 de la partie du remboursement des aides récupérables liée au chiffre d'affaires

3.4.1 Sélection des entreprises invitées à fournir leur chiffre d'affaires

La Cour a constaté que cette sélection avait bien eu lieu et que des courriers avaient été adressés aux entreprises concernées sur la base d'une liste extraite du logiciel *TRORA*. Cette procédure soulève cependant quelques remarques.

- Le logiciel *TRORA* a identifié 291 conventions concernées par cette problématique⁽³⁰⁰⁾. Suite à la vérification de cette liste par les gestionnaires techniques, huit conventions y ont été ajoutées, ce qui semble démontrer que la base de données *TRORA* n'est pas sys-

⁽²⁹⁷⁾ La situation du cinquième dossier ne suscite pas de remarques.

⁽²⁹⁸⁾ Pour dix dossiers, *TRORA* ne faisait pas état de cette information.

⁽²⁹⁹⁾ Par contre, la part FEDER (418 milliers d'euros) n'avait pas été remboursée.

⁽³⁰⁰⁾ Certaines entreprises sont liées à la Région par plusieurs conventions.

tématiquement mise à jour. La Cour ne dispose donc pas de l'assurance que toutes les entreprises qui étaient soumises à l'obligation de fournir en 2008 leur chiffre d'affaires figuraient bien sur cette liste.

- Les gestionnaires techniques ont décidé qu'en 2008, sur la base de leur chiffre d'affaires, certaines entreprises devaient être exonérées de tout remboursement des aides récupérables. Les documents que la Cour a pu consulter n'indiquent pas que ces décisions aient été motivées.
- La Cour n'a pu établir exactement le nombre de courriers qui ont été adressés aux entreprises, le service chargé de l'expédition ayant égaré la copie de certaines lettres.
- Il ne ressort pas des procédures mises en œuvre les années précédentes que toutes les entreprises en défaut de transmettre leur chiffre d'affaires aient fait l'objet de rappels.

3.4.2 *Les réponses des entreprises*

Des réponses sont parvenues en provenance des entreprises relativement à 143 conventions. Pour 69 d'entre elles, le chiffre d'affaires déclaré était nul.

Dans sa réponse, l'administration a reconnu n'avoir effectué aucun contrôle sur la véracité des réponses, faute de personnel pour y procéder.

3.4.3 *Le traitement des 74 conventions pour lesquelles un chiffre d'affaires a été déclaré*

La Cour a examiné environ 20 % des réponses faisant état de la réalisation d'un chiffre d'affaires. Elle a procédé à cette sélection en fonction de l'importance de ce dernier. Un dossier n'a pu toutefois lui être fourni. Cet examen a soulevé plusieurs remarques.

- La DGTRE ne garde pas de trace officielle du calcul de la redevance à payer par l'entreprise. Dans la plupart des dossiers ne figurent que des notes manuscrites peu formalisées. À cet égard, la Cour recommande, pour le traitement des informations fournies par les entreprises, l'utilisation d'un tableau *EXCEL* propre à garder en mémoire les opérations de calcul effectuées.
- Deux entreprises déclarent simplement le montant de la redevance dont elles estiment être redevables, empêchant l'administration régionale de vérifier l'exactitude du calcul.
- L'examen des montants réclamés aux entreprises a révélé quelques erreurs (l'administration a par exemple réclamé un montant supérieur au solde restant dû). Dans sa réponse, l'administration a précisé que cette erreur avait été rectifiée suite à la réaction de l'entreprise.
- Les modalités prévues pour le calcul des montants à rembourser sur la base du chiffre d'affaires prévoient parfois l'application d'un pourcentage différencié (par exemple dans un cas, 20 % pour la vente de licences sur le produit et 4 % pour la vente de services liés). La Cour a constaté qu'en l'occurrence, les entreprises ne fournissaient pas toujours les données nécessaires à l'application de ces pourcentages différenciés.
- Dans certains cas, la convention conclue avec l'entreprise bénéficiaire ne prévoit pas de redevance forfaitaire mais seulement un remboursement sur la base du chiffre d'affaires. Dans le cas de deux entreprises, cette option a eu pour effet d'allonger d'une manière démesurée le délai de remboursement. En effet, ces deux sociétés n'ont pas à ce jour achevé leurs remboursements alors qu'elles exploitent les résultats de leur recherche depuis respectivement 1993 et 1992. Dans sa réponse, l'administration a précisé qu'il s'agissait de conventions anciennes, qui ont été modifiées depuis lors.

4. Conclusions

La gestion par la DGTRE des dossiers de récupération des aides et interventions de la Région pour la recherche et les technologies présente de nombreuses faiblesses, se manifestant à tous les stades de la procédure (de l'établissement des créances jusqu'à son recouvrement). Il n'est pas non plus apparu qu'un véritable contrôle interne ait été instauré.

Dans sa réponse, l'administration a synthétisé les mesures qu'elle avait déjà prises en vue de donner suite aux observations de la Cour.

4.1 Circulation de l'information relative à l'exploitation des résultats, aux faillites et aux trop-perçus

La direction de la gestion financière a mis en place, depuis le 1^{er} janvier 2009, une procédure garantissant la détection systématique des situations d'exploitation et de trop-perçu et ce, indépendamment de la transmission des informations par les départements techniques. Il est en outre prévu que chaque gestionnaire examine ses dossiers clôturés dans lesquels l'information concernant l'exploitation des résultats n'apparaît pas. Par ailleurs, la création d'un service juridique au sein de la DGO6 facilitera la détection des entreprises en faillite. L'administration a enfin souligné que la procédure de recouvrement devrait être facilitée dès lors que la désignation des avocats relève désormais de la direction générale.

4.2 Le contrôle des chiffres d'affaires

L'administration a informé la Cour que ce contrôle – qui n'avait jamais été effectué faute d'effectifs spécialisés – a été remis à l'ordre du jour, suite à la réforme de l'administration.

Enfin, l'administration a relevé que les budgets consacrés à la recherche avaient, au cours des dernières années, été quasiment doublés, alors que les ressources humaines étaient restées constantes. Elle a estimé qu'un accroissement des effectifs permettrait d'apporter des solutions aux problèmes évoqués par la Cour.

4.3 Réponse ministérielle

Dans sa réponse, le vice-président et ministre wallon du Développement durable et de la Fonction publique a informé la Cour que le service public de Wallonie avait remédié aux lacunes relevées dans la gestion des dossiers de récupération et dans la communication entre services, notamment par la mise en place d'une série de procédures internes. Il a précisé par ailleurs que l'informatisation prochaine des ordres de recettes permettrait au service ordonnateur de mieux suivre l'évolution de la perception des droits constatés. Enfin, il a souligné qu'il serait attentif à surveiller le strict respect des procédures mises en œuvre pour la récupération des aides à la recherche.

2.12 Utilisation des fonds versés par les pouvoirs subordonnés wallons en faveur des victimes du tsunami⁽³⁰¹⁾

La Cour a procédé à un examen des mouvements opérés sur les deux comptes *Wallonie pour l'Asie* et *Asbl Hôpitaux solidaires*, ouverts pour enregistrer les fonds versés par les pouvoirs subordonnés wallons en faveur des victimes du tsunami qui a ravagé les pays du sud et du sud-est de l'Asie le 26 décembre 2004. Cet examen a donné lieu à plusieurs observations qui ont été consignées dans un courrier adressé aux ministres concernés.

1. Introduction

À l'occasion du contrôle des comptes rendus, pour les années 2007 et 2008, par le receveur général du service public de Wallonie, la Cour a procédé à un examen des mouvements opérés sur les deux comptes *Wallonie pour l'Asie* et *Asbl Hôpitaux solidaires*, ouverts pour enregistrer les fonds versés par les pouvoirs subordonnés wallons en faveur des victimes du tsunami qui a ravagé les pays du sud et du sud-est de l'Asie le 26 décembre 2004.

⁽³⁰¹⁾ Dossier 3.487.053.

Ce contrôle a soulevé plusieurs remarques qui ont été communiquées par lettre du 17 mars 2009 aux ministres concernés du Gouvernement wallon, à savoir le ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique, le ministre-président, le vice-président et ministre du Budget, des Finances et de l'Équipement, le ministre de la Santé, de l'Action sociale et de l'Égalité des chances et la ministre de la Recherche, des Technologies nouvelles et des Relations extérieures. Une réponse transmise le 9 juin 2009 par le ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique a apporté les éclaircissements et justifications nécessaires à une partie des remarques formulées par la Cour, mais certains problèmes n'ont pas été clarifiés.

2. Observations

2.1 *Concertation avec l'Union des villes et communes de Wallonie et contrôle sur place*

Lors de sa séance du 13 janvier 2005, le Gouvernement wallon avait décidé, dans un souci d'efficacité, de travailler prioritairement en collaboration avec les cinq organisations non gouvernementales (ONG) membres du Consortium 12-12 (Unicef, Croix-Rouge, OXFAM, Handicap international et Caritas international). Le Gouvernement avait également chargé le ministre des Affaires intérieures de coordonner l'effort de solidarité des provinces et des communes pour une aide d'urgence de deuxième ligne et pour la reconstruction à plus long terme du Sri Lanka. Les modalités et l'affectation des fonds récoltés dans ce cadre devaient être définies en collaboration avec l'Union des villes et des communes de Wallonie.

Par décision du 24 novembre 2005, le Gouvernement wallon a chargé les ministres des Affaires intérieures et de la Santé de solliciter l'*asbl Hôpitaux solidaires* afin qu'elle remette une estimation chiffrée des travaux d'infrastructures nécessaires. Le Gouvernement a également chargé la ministre de la Santé d'organiser avec les fédérations hospitalières un système de collecte et d'envoi de matériel usagé. Enfin, les ministres des Relations extérieures, des Affaires intérieures et de la Santé devaient mettre au point un processus de suivi et de contrôle sur place de l'utilisation des moyens dégagés.

Le 15 mars 2007, le ministre des Affaires intérieures et la ministre de la Santé ont signé une convention chargeant l'*asbl Hôpitaux solidaires*, dont le siège social est situé à la même adresse que le Centre hospitalier régional de Huy, de coordonner et de contrôler l'amélioration des infrastructures de cinq hôpitaux et d'une banque de sang de la province du Nuwara Eliya au Sri Lanka.

La Cour a souhaité savoir si l'Union des villes et des communes de Wallonie avait été en mesure de faire connaître son point de vue sur les décisions prises par le Gouvernement wallon. Elle a par ailleurs interrogé ce dernier sur les modalités du suivi et du contrôle sur place des actions envisagées.

2.2 *Comptes Wallonie pour l'Asie et asbl Hôpitaux solidaires*

Le compte *Wallonie pour l'Asie*, ouvert le 7 janvier 2005 et clôturé le 31 décembre 2005 a enregistré 125 crédits pour un montant total de 441.402,30 euros. Ces crédits venaient essentiellement d'administrations communales, mais aussi de CPAS, de provinces, de foyers culturels, de l'Inspection des finances, de particuliers et de l'Union des villes et communes de Wallonie. Considéré comme un compte de tiers, ce compte n'appartenait pas en propre à la trésorerie de la Région wallonne et il a été crédité du montant des intérêts (4.151,46 euros). À partir de 2006, ce compte a été intégré au sein de la trésorerie wallonne, qui a dès lors bénéficié des intérêts produits. En 2007, les sommes récoltées ont été transférées sur un autre compte de la trésorerie intitulé *asbl Hôpitaux solidaires*, qui a perçu les dons de la province du Brabant wallon (50.000 euros) et de l'association des provinces wallonnes (39.800 euros). Après les versements effectués en 2008 (voir *infra*), le compte présentait un solde de 135.548,73 euros.

2.3 *Choix du bureau d'études*

Pour mener à bien la réalisation des projets de rénovation des infrastructures hospitalières, l'*asbl Hôpitaux solidaires* a choisi de passer un contrat le 22 août 2007 avec

le bureau d'études sri-lankais *G&I Associates*, afin notamment d'établir les cahiers des charges, d'évaluer les offres reçues des entreprises locales, d'assurer la surveillance des chantiers et d'approuver les factures. La rémunération du bureau d'études a été fixée contractuellement de la manière suivante: 2 % du montant estimé des travaux et 3 % des factures approuvées.

La Cour a fait observer qu'elle n'avait pu obtenir aucune information quant au choix de ce bureau d'études et que le cahier des charges et l'analyse des offres qui lui ont été transmis ne faisaient pas état d'une décision des organes de gestion de l'asbl, relative au choix final des entreprises chargés d'effectuer les travaux et à l'autorisation de commencer ceux-ci. Cette décision était pourtant formellement prévue par le contrat du 22 août 2007.

2.4 Subvention de 400.000 euros (250.000 euros et 150.000 euros) à l'asbl *Hôpitaux solidaires*

Deux liquidations ont été effectuées au profit de l'asbl *Hôpitaux solidaires*. La première, portant sur un montant de 250.000 euros, est intervenue le 10 juillet 2008. La seconde, d'un montant de 150.000 euros, a été liquidée le 4 décembre 2008. Selon la convention précitée du 15 mars 2007, à chaque étape de la mission, l'utilisation des fonds alloués à l'association devait être justifiée par des déclarations de créances, accompagnées de pièces justificatives et acceptées par le comité de suivi et par le ministre des Affaires intérieures. Il apparaît toutefois qu'en méconnaissance de ces prescriptions, la première liquidation a été effectuée sur la base d'une déclaration de créances appuyée de trois factures globalisant un montant limité à 70.433 euros, et la seconde, sur la base d'une déclaration de créances non accompagnée de pièces justificatives probantes (factures établies par la personne ayant fourni la prestation).

Lors de ses investigations, la Cour a été mise en possession d'autres pièces justificatives émanant du bureau d'études sri-lankais, mandaté par l'asbl pour coordonner la réalisation des travaux. Toutefois, si certaines de ces pièces étaient probantes (factures d'honoraires adressées par ledit bureau d'études à l'association), d'autres ne l'étaient pas puisqu'elles consistaient en de simples mentions de montants réclamés par les entreprises ayant réalisé les travaux auprès des hôpitaux. Par ailleurs, la preuve que l'association a bien payé toutes les factures n'a pas été fournie. Enfin, la Cour a relevé que ces dossiers ont été gérés au sein du cabinet du ministre des Affaires intérieures et que l'intervention de l'administration semblait s'être limitée à des actes d'exécution, ce qui ne garantit pas la mise en œuvre efficace des procédures de contrôle interne.

La Cour a donc invité les ministres concernés à lui faire parvenir les justificatifs complets et appropriés de l'utilisation des sommes allouées à l'asbl et, à défaut, de lui faire connaître pour quels motifs les montants non justifiés n'ont pas été réclamés à cette dernière, comme le prévoit l'article premier de la convention du 15 mars 2007. Elle a également réclamé les procès-verbaux du comité de suivi qui, en vertu de l'article 5 de la convention précitée, devait se prononcer sur les justificatifs fournis par l'asbl.

2.5 Subventions à l'asbl *Hôpitaux solidaires*

Une subvention de 90.000 euros a été octroyée à l'asbl *Hôpitaux solidaires* par un arrêté du 27 décembre 2006 de la ministre de la Santé. Cette subvention était destinée à couvrir les frais exposés par l'association pour la réalisation de la mission qui lui a été confiée par le Gouvernement wallon. Une avance de 63.000 euros a été payée au mois de juillet 2007. L'arrêté prévoyait que le solde (27.000 euros) serait liquidé après acceptation d'un dossier justificatif complet reprenant notamment les factures originales et les copies certifiées conformes des extraits bancaires prouvant leur paiement. Ce dossier devait être remis à l'administration au plus tard le 15 novembre 2007. De plus, l'asbl était tenue de communiquer ses comptes annuels à l'issue de l'exercice durant lequel la subvention a été utilisée. Il apparaît toutefois que le solde n'a pas été ordonnancé. La Cour a donc demandé que lui soit produit l'ensemble des pièces justificatives prévues par l'arrêté de subvention et, à défaut, de lui faire connaître pour quels motifs les montants non justifiés, voire la totalité de l'avance déjà octroyée, n'ont pas été réclamés à l'association, comme le prévoit l'article 9 de l'arrêté de subvention.

Elle a également souhaité obtenir le dossier justificatif de la nouvelle subvention de 55.000 euros qui a été octroyée à l'association pour l'année 2008 par un arrêté signé le 31 décembre 2008 par le ministre de la Santé.

Enfin, la Cour a fait remarquer que la Région wallonne avait ordonné 118.000 euros pour couvrir des frais divers engagés par l'*asbl Hôpitaux solidaires* pour assurer une correcte utilisation des quelque 535.000 euros récoltés auprès des pouvoirs locaux, soit un ratio de 22 % à comparer au ratio moyen de 7,2 % des coûts de gestion directs supportés, dans le cadre des actions en faveur des victimes du tsunami, par les cinq ONG membres du Consortium belge pour les situations d'urgences.

3. Réponse du Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique

Le 9 juin 2009, le ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique a fait adresser à la Cour un courrier accompagné de dix-neuf fardes de documents justificatifs.

3.1 *Choix du bureau d'études sri-lankais*

Les documents transmis à la Cour révèlent que le bureau d'études *G&I Associates* a été recommandé à l'*asbl Hôpitaux solidaires* par le consul honoraire de Belgique au Sri Lanka. Ce dernier a motivé cette recommandation par le fait que cette société est localisée à proximité des hôpitaux qui ont fait l'objet du projet d'assistance régionale et qu'elle jouit d'une bonne réputation. Le consul honoraire a par ailleurs communiqué à l'association une liste de références fournies par la société elle-même.

3.2 *Justification de l'utilisation de la subvention de 400.000 euros accordée à l'asbl Hôpitaux solidaires*

Les documents fournis à la Cour établissent la preuve (par le biais d'extraits de compte délivrés par la banque DEXIA) que l'association a utilisé la quasi-totalité des sommes qui lui ont été versées par la Région wallonne. Celles-ci ont été transférées au bureau d'études précité. Le montant des paiements s'élève à 397.578,92 euros. Le solde (2.421,08 euros) a été reversé à la Région wallonne le 29 mai 2009.

En revanche, la Cour n'a pas été mise en possession des factures émanant des entreprises qui ont réalisé les travaux de rénovation des hôpitaux sri-lankais. Le ministre ne lui a transmis que des décomptes dressés par le bureau d'études, appuyés par des relevés de chantier contradictoires qui confirment la quasi-totalité des montants.

Enfin, la Cour a reçu les procès-verbaux du comité de suivi. Toutefois, le procès-verbal le plus récent concerne la réunion du 1^{er} octobre 2008. Il s'ensuit que si ceux-ci reflètent notamment l'approbation par le comité de suivi du choix du bureau d'études et des entreprises chargées des travaux ainsi que des travaux supplémentaires, ils ne font pas état des résultats de l'examen par ce comité des décomptes financiers des travaux, puisque ceux-ci se sont terminés à la fin de l'année 2008⁽³⁰²⁾.

En revanche, le comité ne s'est pas prononcé, comme il devait le faire, sur les justificatifs (insuffisants) produits par l'association à l'appui de sa première demande de liquidation, intervenue le 10 juillet 2008.

3.3 *Modalités de suivi et de contrôle sur place des fonds mis à la disposition de l'asbl*

Le courrier du 9 juin ne fait pas mention des mesures prises par le Gouvernement wallon et particulièrement par le ministre des Relations extérieures.

Par contre, il apparaît que le comité de suivi a posé un certain nombre d'exigences pour garantir l'utilisation conforme des fonds récoltés par les pouvoirs locaux wallons. Figurent parmi ces exigences :

- l'attestation par le consulat de Belgique au Sri Lanka de la réalisation des travaux au terme de ceux-ci;
- la transmission tous les quinze jours par le bureau d'études d'un rapport, accompagné de photos, prouvant la progression des travaux;

⁽³⁰²⁾ Ils avaient débuté en août 2008.

- la mise en place de plusieurs missions sur place de membres de l'association (dont un architecte).

Pour le surplus, le courrier précité est muet sur les points suivants.

- Il ne précise pas si l'Union des villes et des communes de Wallonie a pu faire connaître son point de vue à propos de la mission confiée par le Gouvernement wallon à l'*asbl Hôpitaux solidaires*.
- Il ne fournit pas la décision des organes de gestion de l'*asbl* précitée, relative au choix final des entreprises chargées d'effectuer les travaux et à l'autorisation de commencer ceux-ci.
- Il ne fait aucun commentaire à propos du ratio des coûts de gestion directs engendrés par le projet d'assistance.
- Enfin, il ne dit rien à propos de l'absence de justification des deux subventions de fonctionnement de respectivement 90.000 euros et 55.000 euros octroyées à l'*asbl Hôpitaux solidaires* par des arrêtés signés le 27 décembre 2006 et le 31 décembre 2008.

Ce 21^e Cahier d'observations adressé au Parlement wallon a été adopté le 17 novembre 2009 par la chambre française de la Cour des comptes.

Le Président :	Ph. ROLAND;
Les Conseillers :	M. de FAYS, P. RION, D. CLAISSE, Fr. WASCOTTE;
Le Greffier :	A. BOLLY.