

# COUR DES COMPTES

## **Nouveaux palais de justice d'Anvers et de Gand**

*Coûts de construction et d'investissement*

*Rapport de la Cour des comptes transmis  
à la Chambre des représentants*

Bruxelles, juin 2010

---



# COUR DES COMPTES

## **Nouveaux palais de justice d'Anvers et de Gand**

*Coûts de construction et d'investissement*

*Rapport de la Cour des comptes transmis  
à la Chambre des représentants*

---

*Rapport adopté le 23 juin 2010  
par l'assemblée générale de la Cour des comptes*



## Synthèse

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

L'administrateur général de la Régie a souscrit aux constatations de l'audit. Il a informé la Cour des comptes qu'il ne manquera pas de la contacter en vue d'initier une concertation avec lui-même, les services de la Régie et les autres parties concernées dans le but d'examiner et de concrétiser les recommandations.

Le ministre des Finances, qui a la Régie des bâtiments dans ses attributions, a répondu qu'il se ralliait aux constatations de la Cour des comptes et qu'il consultera la Régie afin de voir dans quelle mesure il sera donné suite aux recommandations. Le ministre a demandé à la Régie de tenir la Cour au courant du traitement ultérieur des décomptes et des demandes de dommages et intérêts, en ce qui concerne le palais de justice de Gand, et du décompte final relatif au tunnel Amam pour le dossier anversoïis.



## **Table des matières**

<b>Chapitre 1</b>	
<b>Introduction</b>	9
1.1 Régie des bâtiments	9
1.2 Audit de la Cour des comptes	9
<b>Chapitre 2</b>	
<b>Différence entre le coût estimé et le coût d'investissement final des bâtiments</b>	13
2.1 Anvers	13
2.2 Gand	27
2.3 Conclusion intermédiaire	32
<b>Chapitre 3</b>	
<b>Respect de la législation et de la réglementation relatives aux marchés publics</b>	34
3.1 Introduction	34
3.2 Anvers	34
3.3 Gand	36
3.4 Conclusion intermédiaire	37
<b>Chapitre 4</b>	
<b>Coûts à supporter par des tiers</b>	38
4.1 Anvers	38
4.2 Gand	40
4.3 Conclusion intermédiaire	41
<b>Chapitre 5</b>	
<b>Contrôle des décomptes et des régularisations du coût de construction et des décomptes des autres postes du coût d'investissement</b>	42
5.1 Approbation des modifications effectuées pendant l'exécution des travaux	42
5.2 Anvers	43
5.3 Gand	49
5.4 Conclusion intermédiaire	52



<b>Chapitre 6</b>	
<b>Conclusion générale et recommandations</b>	53
6.1 Conclusion générale	53
6.2 Recommandations	55
6.3 Réaction de la Régie	57
6.4 Réponse du ministre	58
<b>Annexe A</b>	
<b>Relevé détaillé des coûts d'investissement et de construction des palais de justice d'Anvers et de Gand</b>	59
<b>Annexe B</b>	
<b>Palais de justice d'Anvers: explication des travaux et coûts supplémentaires</b>	63
<b>Annexe C</b>	
<b>Réponse du ministre des Finances du 4 juin 2010 (traduction)</b>	68

## Chapitre 1 Introduction

---

### 1.1 Régie des bâtiments

La Régie des bâtiments (dénommée ci-après Régie) est un organisme public fédéral de catégorie A<sup>1</sup> actuellement placé sous l'autorité hiérarchique du ministre des Finances. Sa mission essentielle consiste à héberger les services d'administration générale de l'État fédéral<sup>2</sup>. En exécution de cette tâche, la Régie intervient en qualité de maître d'ouvrage et prend également des bâtiments en location.

Elle réalise ses projets sur la base de programmes de besoins qui lui sont transmis par ses clients – en premier lieu les administrations fédérales. Les projets sont financés par le biais de crédits inscrits au budget de la Régie ou d'un « financement alternatif ».

Pour l'exercice de sa mission, la Régie est soumise à la législation et à la réglementation relatives aux marchés publics.

### 1.2 Audit de la Cour des comptes

#### 1.2.1 Portée de l'audit

La Cour des comptes a examiné le coût de la construction des palais de justice d'Anvers et de Gand confiée à la Régie par le conseil des ministres dans le cadre des plans pluriannuels Justice. La Cour s'est penchée en particulier sur l'évolution depuis les premières estimations des coûts de construction et d'investissement, la justification des surcoûts de la construction, le respect de la réglementation relative aux marchés publics lors de la passation et de l'exécution des travaux, le contrôle, par la Régie, des décomptes et du respect du cahier général des charges et, enfin, les travaux effectués dans le cadre de la construction à la charge d'autres parties.

La Cour n'a pas examiné la réalité ni l'exactitude des décomptes et des régularisations<sup>3</sup>. L'audit s'est limité à une analyse des contrôles de ces décomptes exécutés par la Régie et l'Inspection des finances.

En ce qui concerne le dossier anversois, le conseil des ministres du 7 septembre 2007 a demandé la réalisation d'un audit externe. La Cour n'a pas évalué cet audit mais a tenu compte de ses conclusions et recommandations, dans la mesure où elles étaient pertinentes pour les questions traitées dans le cadre de son examen.

---

<sup>1</sup> Cf. la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

<sup>2</sup> Cf. la loi du 1<sup>er</sup> avril 1971 portant création d'une Régie des bâtiments.

<sup>3</sup> Les décomptes concernent les ajouts ou les abandons de postes par rapport au métré initial. Les régularisations découlent de l'adaptation des quantités présumées indiquées dans le métré en fonction des quantités effectivement exécutées. Les régularisations ne résultent pas nécessairement d'une modification des plans d'exécution.

L'attribution des conventions de promotion ne faisait pas partie du champ de l'audit. La Cour avait, toutefois, examiné précédemment le concours public de projets relatifs à la conception des nouveaux palais de justice d'Anvers et de Gand<sup>4</sup>.

### 1.2.2 Palais de justice d'Anvers

La dispersion des services judiciaires sur 14 sites et le manque de place (ressenti dès les années 80) ont amené la Régie des bâtiments à chercher une implantation adéquate pour la construction d'un nouveau palais de justice dans les années 90. Après examen, le choix s'est porté sur les grands boulevards anversois du sud de la ville («*leien*»), plus précisément sur la *Bolivarplaats*. Cette décision s'inscrit dans le cadre de l'exécution du deuxième plan pluriannuel Justice (période 1997-2001).

La centralisation fonctionnelle de tous les services judiciaires devait permettre au citoyen de mieux comprendre le fonctionnement des services judiciaires et le choix de l'emplacement, de rendre aux boulevards leur horizon architectural d'antan. La conception du bâtiment fut confiée en 1999 à l'architecte britannique Richard Rogers, auteur du Centre Pompidou (Paris) et du *Millennium Dome* (Londres).

Les travaux ont été entamés en avril 2001. La réception des travaux, prévue pour le 31 mai 2004, a finalement eu lieu le 28 octobre 2005. Le «*Vlinderpaleis*» a été inauguré le 28 mars 2006.

En 2007, le bâtiment fut couronné par le *RIBA European Award* (récompense décernée par le *Royal Institute of British Architects*) et, en 2008, par le prix d'architecture international attribué par le *Chicago Museum*.

### 1.2.3 Palais de justice de Gand

Comme pour Anvers, le choix de construire un nouveau palais répondait au besoin de disposer de plus d'espace et à une volonté de centraliser les services judiciaires. Ce projet s'inscrivait dans le premier plan pluriannuel Justice (période 1996-2000).

Également de style contemporain mais moins monumental que son équivalent anversois, le nouveau palais de justice de Gand est installé sur le site d'une ancienne gare de marchandise du quartier Rabot. La première pierre a été posée le 19 février 2004. La réception provisoire était prévue pour le 15 janvier 2005 et a eu lieu le 30 novembre 2006. Le palais a été inauguré en juin 2007.

### 1.2.4 Méthode d'audit

L'audit a été réalisé au cours de la période 2007-2008 sur place à la Régie sur la base d'un examen de documents et d'une analyse des imputations dans la comptabilité budgétaire de la Régie.

L'évolution des estimations a été suivie à l'aide de documents rédigés par la Régie lors de la préparation de la confection des budgets ou des contrôles budgétaires, ou encore sur la base des dossiers soumis au conseil des ministres et dans lesquels la Régie demandait une augmentation des autorisations de crédits.

<sup>4</sup> Cour des comptes, 160<sup>e</sup> Cahier, Fascicule 1<sup>er</sup>, p. 250-255. Disponible sur [www.courdescomptes.be](http://www.courdescomptes.be).

Les documents d'adjudication élaborés lors de l'adjudication des différents lots de la construction ont permis d'étudier les estimations détaillées. Outre les documents d'adjudication, les offres des entrepreneurs retenus et les décomptes – ainsi que leurs annexes – établis par les promoteurs ont aussi été étudiés. En ce qui concerne les estimations du coût d'investissement total, la Cour a examiné les offres des promoteurs des deux projets.

Le respect de la réglementation relative aux marchés publics lors de l'attribution des différents lots de la construction a été vérifié sur la base d'une analyse des documents d'adjudication et des décisions d'attribution.

Pour ce qui est des décomptes, l'audit s'est basé sur les rapports de contrôle – pour autant qu'ils existent – rédigés par la Régie. En outre, la Cour a contrôlé par échantillonnage la motivation, l'exhaustivité de la documentation et la cohérence interne des dossiers de décompte élaborés par le promoteur et transmis à la Régie. Concernant le dossier anversois, tous les décomptes de 150.000 euros ou plus ont été contrôlés. S'agissant du dossier gantois, il a été procédé de la sorte pour tous les décomptes à partir de 100.000 euros.

L'analyse des documents a été complétée par des entretiens avec les agents concernés de la Régie. Lors de l'examen relatif au palais de justice d'Anvers, les auditeurs de la Cour des comptes se sont également entretenus avec les représentants du promoteur et avec l'inspecteur des finances accrédité auprès de la Régie.

Pour les deux projets, la Régie a fait exécuter un certain nombre de travaux dont le coût devait en fin de compte être supporté par des tiers. Le présent audit a aussi examiné le protocole d'accord conclu avec la Région flamande. Pour d'autres travaux, l'audit s'est basé sur des rapports rédigés par la Régie ou sur la correspondance échangée entre la Régie et le tiers concerné. L'examen des documents a, dans ce cas, aussi été complété par des entretiens avec les agents concernés de la Régie.

Lors de la réalisation de son audit, la Cour a pu compter sur l'entière collaboration de la Régie.

### **1.2.5 Procédure contradictoire**

Le ministre des Finances, compétent pour la Régie des bâtiments, a été informé par lettre du 15 février 2006 que la Cour des comptes avait l'intention de réaliser un audit du palais de justice d'Anvers. Une copie de cette lettre a été envoyée au directeur général de la Régie.

Par lettre du 5 avril 2007, la Cour des comptes a signalé au ministre des Finances qu'elle comptait réaliser un audit du palais de justice de Gand. Une copie de cette lettre a également été envoyée au directeur général de la Régie.

Un rapport d'audit provisoire a été soumis de manière informelle au responsable de projet de la Régie pour le palais de justice d'Anvers ainsi qu'à la direction Flandre orientale de la Régie<sup>5</sup>. Tous deux ont réagi au rapport. Il a été tenu compte de leurs observations et corrections lors de la rédaction du présent projet de rapport.

<sup>5</sup> Le responsable de projet de la Régie pour le palais de justice de Gand avait entre-temps été admis à la retraite.

L'avant-projet de rapport a été envoyé le 24 février 2010 à l'administrateur général de la Régie qui a réagi par un courrier du 13 avril 2010. Ses remarques figurent au chapitre 6.

Le 28 avril 2010, la Cour a adressé son projet de rapport au ministre des Finances, en charge de la Régie. Sa réponse du 4 juin 2010 est reproduite à l'annexe C.

## Chapitre 2

### Différence entre le coût estimé et le coût d'investissement final des bâtiments

---

Ce chapitre examine les raisons des différences entre, d'une part, l'estimation des coûts ayant servi de base à la décision prise par le conseil des ministres de construire des nouveaux palais de justice à Anvers et à Gand et, d'autre part, le coût d'investissement final des bâtiments.

Les palais de justice d'Anvers et de Gand seront traités successivement. Étant donné que les différences les plus importantes ont été constatées pour le palais de justice d'Anvers, la Cour a examiné ce dossier plus en profondeur<sup>6</sup>.

#### 2.1 Anvers<sup>7</sup>

##### 2.1.1 Estimation du coût de construction (1996-2001)

Le conseil des ministres a décidé le 26 janvier 1996 de construire un nouveau palais de justice à Anvers sur la base d'une estimation de 3.097.600.000 francs belges (76.787.498,23 euros)<sup>8</sup>. Cette première estimation effectuée en janvier 1996 par la Régie concernait toutefois uniquement le coût de la construction (poste 02) du projet et non le coût d'investissement total. Elle a été réalisée préalablement à la préparation du concours de sélection de l'équipe de conception du bâtiment<sup>9</sup> et avant que le lieu définitif de construction du bâtiment ne soit connu<sup>10</sup>.

L'estimation reposait sur la superficie nette au sol demandée par la Justice, à savoir 35.200 m<sup>2</sup> et sur l'hypothèse d'un rapport d'1,6 entre la superficie nette et brute, ce qui a donné une superficie brute au sol souhaitée de 56.320 m<sup>2</sup>. La Régie s'est fondée sur un coût global de 55.000 francs/m<sup>2</sup> (1.363,41 euros/m<sup>2</sup>), ce qui a donné un coût de construction de 3.097.600.000 francs (76.787.498,23 euros).

Le projet de l'équipe qui a remporté le concours d'architecture contenait une estimation respectant celle de la Régie. Le jury du concours, composé d'agents de la Régie et d'experts indépendants, a considéré que l'estimation de l'équipe gagnante était réaliste<sup>11</sup>.

Dès avant le commencement des travaux, il s'est avéré évident que le coût de la construction avait été fortement sous-estimé.

---

<sup>6</sup> Voir également l'annexe B.

<sup>7</sup> Voir également l'annexe A, point 1, pour un relevé détaillé des coûts de construction et d'investissement.

<sup>8</sup> Sauf mention contraire, tous les montants mentionnés dans le rapport comprennent la TVA.

<sup>9</sup> Pour l'examen par la Cour de la passation de ce marché, voir: Cour des comptes, 160<sup>e</sup> Cahier, Fascicule I<sup>er</sup>, p. 250-254.

<sup>10</sup> Le rapport d'audit (demandé par le conseil des ministres le 7 septembre 2007) confirme cette constatation.

<sup>11</sup> Cette problématique est abordée en détail dans le rapport du bureau d'audit qui conclut que le jury du concours a donné un avis incomplet et incorrect concernant l'estimation des coûts.

Le programme des besoins de la Justice n'avait pas tenu compte de la salle des pas perdus, qui représenterait 10 à 12% de la superficie brute, ni des parkings pour le personnel et le public<sup>12</sup>.

En outre, la Régie n'avait pas – ou pas suffisamment – tenu compte du fait qu'il convient, pour un palais de justice, de prévoir trois axes de circulation totalement distincts : un pour le public, un pour les magistrats et un troisième pour les détenus.

Tous ces éléments ont eu pour effet que le rapport réel superficie brute/nette ne s'élevait plus à 1,6 mais à 2 ou plus (selon des informations de la Régie). À supposer que toutes les autres hypothèses restent inchangées, ces éléments entraînaient déjà une augmentation de l'estimation à concurrence d'un quart.

Un programme des besoins supplémentaires de la Justice a augmenté la superficie brute à concurrence de 2.000 m<sup>2</sup>.

La complexité du concept architectural du bâtiment et son caractère monumental ont eu comme conséquence, comme il est apparu ultérieurement, de porter le coût par m<sup>2</sup> à un montant beaucoup plus élevé que celui estimé par la Régie sur la base d'expériences antérieures. D'après le chef de projet de la Régie, le fait que cette dernière a collaboré pour la première fois avec un architecte de renommée internationale a aussi joué un rôle à cet égard.

En outre, à partir de 1996, le taux de TVA est également passé de 20,5% à 21 %, ce qui a également contribué à augmenter l'estimation.

Enfin, il faut aussi tenir compte de l'évolution des prix entre le moment où la première estimation a été réalisée – 1996 – et la période au cours de laquelle les adjudications ont été organisées – 2001-2003. Elle s'est élevée à 8,7 % entre janvier 1996 et juin 2001<sup>13</sup>.

Compte tenu des constatations concernant la modification des besoins, le conseil des ministres du 19 juillet 2001 a adapté l'estimation du projet en fixant le coût de la construction à 4.401.021.882 francs (109.098.482,69 euros).

### 2.1.2 Estimation du coût d'investissement (2000-2001)

La décision du conseil des ministres du 26 janvier 1996 de procéder à la réalisation du projet reposait sur des informations incomplètes, voire erronées. Lors de sa décision initiale, le conseil des ministres n'avait reçu que des informations relatives au coût de construction proprement dit et n'avait pas été informé du coût total de la construction du projet. Or, il était déjà clair à ce moment-là que le projet serait réalisé par le biais d'un financement alternatif, plus que probablement sous la forme d'une convention de promotion, qui devait inévitablement entraîner certains coûts<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Note au conseil des ministres du 19 juillet 2001. La salle des pas perdus est le hall central du palais de justice. Lors de l'exécution du chantier, le parking public prévu a finalement été supprimé.

<sup>13</sup> L'évolution des prix a été calculée sur la base de la formule de révision habituellement appliquée à l'exécution de travaux pour les autorités publiques :  $0,4 \times (\text{juin } 2001/\text{janvier } 1996) (I) + 0,4 \times (\text{juin } 2001/\text{janvier } 1996) (S) + 0,2$ . L'évolution réelle des prix était probablement plus élevée, d'une part, parce que les calculs détaillés et les offres dates de la période 2001-2003 et, d'autre part, parce que la formule même ne tient compte de l'augmentation qu'à concurrence de 80%.

<sup>14</sup> Au moment où le conseil des ministres a pris sa décision, la formule adéquate pour ce financement alternatif faisait encore l'objet de discussions.

La construction du bâtiment a été confiée le 21 septembre 2000 à un promoteur par le biais d'une convention de promotion à l'issue d'un appel d'offres général. Le coût d'investissement de la convention de promotion a été réparti en treize postes (catégories de coûts), parmi lesquels le coût de construction était le plus important (voir annexe A.1.1). Le coût de construction a, à son tour, été subdivisé en dix-huit lots pour lesquels le promoteur a conclu des contrats distincts avec des entrepreneurs (voir annexe A.1.2).

La mission du promoteur consistait à financer et à coordonner l'exécution des travaux. En tant que pouvoir adjudicateur et maître d'ouvrage du promoteur, la Régie était chargée du contrôle et de la surveillance du choix du matériel, du mode d'exécution, des détails d'exécution, des fiches techniques, des décomptes et de toutes les modifications du marché. Elle a approuvé les plans d'exécution, les notes de calcul, les fiches techniques, les décomptes et toutes les modifications du marché<sup>15</sup>.

Le promoteur a conclu des contrats avec des adjudicataires sélectionnés préalablement par la Régie au terme d'une procédure d'attribution conforme à la législation relative aux marchés publics. La réception de l'ensemble des travaux était prévue le 31 mai 2004. Lorsque, pendant l'exécution du chantier, des modifications du calendrier se sont avérées nécessaires, celles-ci ont d'abord été négociées entre le promoteur et les adjudicataires. Lorsque les deux parties étaient parvenues à un accord, celui-ci était soumis à l'approbation de la Régie. Ce n'est qu'après l'accord de la Régie que le calendrier adapté pouvait être appliqué. Les travaux ont été entamés en avril 2001 et ont finalement été réceptionnés le 28 octobre 2005.

Les décomptes résultant de l'adaptation du calendrier ont d'abord été soumis au promoteur par les adjudicataires pour approbation. Ils devaient ensuite être approuvés par la Régie avant d'être intégrés dans le coût d'investissement à facturer à cette dernière.

Une première estimation du coût d'investissement total n'a été réalisée qu'au moment de l'attribution de la convention de promotion en juillet 2000. Elle s'est basée en partie sur un coût de construction estimé à 3.200.000.000 francs (79.325.927,93 euros). Un certain nombre de postes figuraient dans le formulaire d'offre en tant que poste estimatif («*stelpost*») <sup>16</sup> et d'autres postes devaient faire l'objet d'une offre par le soumissionnaire. Le coût d'investissement total a été estimé à 4.563.132.732 francs (113.117.105,72 euros).

Sur la base des nouvelles estimations, le conseil des ministres du 19 juillet 2001 a porté le coût d'investissement à 6.058.927.849 francs (150.196.898,08 euros)<sup>17</sup>.

Il n'existe d'ailleurs aucune règle concernant le rapportage financier permettant de détecter plus rapidement les risques de dépassement du budget fixé. Dans la pratique, il semble que l'évolution du coût n'ait fait l'objet d'un rapportage qu'à l'occasion du contrôle budgétaire et de la confection du budget de la Régie<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> Article 1<sup>er</sup> b) du chapitre A4 de la convention de promotion et article B.2.2.2.6. «Gestion administrative des modifications du chapitre B2 (traduction)».

<sup>16</sup> Ces postes ont été complétés par le pouvoir adjudicateur et devaient obligatoirement être conservés par les soumissionnaires. Outre le poste 02 (coût de construction), il s'agissait des postes 03 à 07.

<sup>17</sup> Pour autant que la Cour des comptes ait pu l'examiner, le ministre compétent pour la Régie des bâtiments n'a soumis auparavant aucune estimation modifiée au conseil des ministres.

<sup>18</sup> Le rapport du bureau d'audit souligne également l'absence d'un rapportage financier formel et formule plusieurs recommandations relatives à un tel rapportage.



### 2.1.3 Estimations du coût de la construction dans le cadre des adjudications (2001-2003)

Les différents lots ont été attribués au cours de la période allant de début 2001 à octobre 2003. Chaque fois qu'une adjudication était organisée par la Régie, une estimation détaillée du lot faisant l'objet du marché était élaborée<sup>19</sup>. Sur la base de ces estimations détaillées, le coût de construction prévu s'élevait à 127.228.377,49 euros, soit 65,7 % de plus que la première estimation de la Régie (voir point 2.1.1).

### 2.1.4 Coût lors de l'attribution des travaux de construction (2001-2003)

La somme des montants pour lesquels les différents lots des travaux de construction ont été attribués au cours de la période 2001-2003 (prix de l'offre) s'élevait à 149.706.308,16 euros, soit 95 % de plus que l'estimation initiale de 76.787.498,23 euros (3.097.600.000 francs), mais seulement 17,67 % de plus que la somme totale des estimations détaillées (127.228.377,49 euros).

La différence entre les estimations détaillées et le prix de l'offre est principalement imputable au lot 04 (structure en acier, toits en coquille et colmatage du toit) et au lot 05 (fermeture de façade et toits en verre).

- Le prix auquel le lot 04 a été adjudiqué dépassait de 126,6 % l'estimation réalisée par la Régie lors de la première adjudication – 11.748.801,76 euros. Lors de cette première adjudication organisée par la Régie, les offres reçues contenaient des prix largement supérieurs à l'estimation. La Régie a décidé d'organiser une nouvelle procédure pour ce lot. Lors de cette deuxième adjudication, le coût avait été estimé à 13.020.694,43 euros. L'objectif visé n'a pas été atteint. À la différence de la première procédure, il n'y avait pas plus de candidats pour ce lot. Malgré les tentatives de la Régie d'impliquer un marché plus large, à savoir le marché européen, elle a exclusivement reçu des offres de firmes belges. L'offre la moins chère s'élevait à 26.622.852,50 euros. D'après le chef de projet de la Régie, l'une des causes de la grande différence par rapport à l'estimation résidait dans l'absence de prix de référence d'une telle architecture unique, comportant un risque élevé et difficile à estimer pour l'exécutant.
- Lors de la passation du marché relatif au lot 05, la Régie a également reçu, dans le cadre de la première procédure, des offres largement supérieures à l'estimation. La deuxième procédure n'a pas davantage permis de réduire le prix de manière significative. La Régie avait estimé le lot à 22.891.751 euros lors de la deuxième adjudication. L'offre la moins chère s'élevait, quant à elle, à 32.608.061,29 euros.

L'estimation des deux lots, tout comme d'ailleurs l'estimation de tous les lots, s'est basée sur les informations fournies à la Régie par l'équipe de conception. Pour les deux lots, l'équipe est restée convaincue que l'estimation réalisée lors de l'attribution des lots était justifiée puisqu'elle reposait sur le prix des matériaux obtenus auprès des fabricants et sur les coûts d'exécution présumés.

<sup>19</sup> Quelques lots ont fait l'objet d'une deuxième adjudication, parce que la première procédure n'avait pas débouché sur un résultat satisfaisant. Dans plusieurs cas, une deuxième estimation a été réalisée à cette occasion.

### 2.1.5 Coût d'investissement définitif

Les estimations des autres postes du coût d'investissement ont principalement été réalisées sur la base de l'évolution du coût de construction. Pendant l'audit, la Cour des comptes n'a retrouvé aucun document permettant de déduire que des estimations complémentaires avaient été réalisées pendant l'exécution du chantier en tenant compte des prestations supplémentaires effectuées, par exemple, par l'équipe d'étude, le promoteur, le coordinateur de sécurité, etc.

Au fur et à mesure de l'organisation des adjudications, la Régie a obtenu une meilleure idée du coût d'investissement total du projet et a pu en affiner les estimations. Lors du contrôle budgétaire 2003, l'estimation du coût d'investissement a été portée de 150,2 millions d'euros à 218,6 millions. Le budget général des dépenses de l'année 2004 a habilité le ministre compétent à porter le montant du financement du nouveau palais de justice d'Anvers à 223,8 millions d'euros. La loi du 14 juillet 2005 contenant le premier ajustement du budget général des dépenses de l'année budgétaire 2005 a une nouvelle fois augmenté ce montant, qui a ainsi atteint 249,8 millions d'euros.

Le coût d'investissement du projet, qui a été repris dans la convention de promotion, a finalement été fixé en septembre 2007 à 258.828.375,29 euros. Ce montant a été repris dans la transaction<sup>20</sup> qui a d'abord été conclue entre le promoteur et les adjudicataires et, après approbation par le conseil des ministres du 7 septembre 2007, a aussi été signée par le ministre des Finances, compétent pour la Régie des bâtiments<sup>21</sup>. Cette transaction a permis d'approuver implicitement plusieurs décomptes qui n'avaient pas encore été approuvés par la Régie et au sujet desquels l'Inspection des finances n'avait généralement pas émis d'avis ou, pour certains, avait émis un avis négatif.

Le coût d'investissement se compose de treize postes, le poste principal étant le poste 02, à savoir le coût de construction, qui a été fixé à 191.487.079,04 euros (révisions incluses). Les autres postes importants du coût d'investissement sont le poste 03 (honoraires de l'équipe d'étude), fixé à 13.220.109,15 euros, le poste 08 (gestion du projet et coordination du chantier), fixé à 23.775.668,39 euros, le poste 10 (coût de financement)<sup>22</sup>, fixé à 12.408.736,15 euros, et le poste 11 (assurance du chantier), fixé à 8.479.679,49 euros. Le coût définitif des postes 04 (frais du groupe d'étude), 08 et 10 dépend du coût définitif du poste 02. Ces trois postes sont en effet partiellement calculés sur la base d'un pourcentage du poste 02.

<sup>20</sup> À la fin de l'année 2006, sur les dix-huit lots qui constituaient l'ensemble du marché, seuls trois ne faisaient pas l'objet de contestations entre le promoteur et l'adjudicataire concerné. Pour les quinze autres lots, le promoteur a élaboré, en concertation avec la Régie, des transactions qui ont été soumises aux adjudicataires. Des agents de la Régie ont assisté aux négociations y afférentes. L'ensemble des transactions ont été signées par le promoteur et les adjudicataires concernés le 14 décembre 2006. Elles contenaient toutes également une condition suspensive: l'accord entre l'adjudicataire et le promoteur ne deviendrait définitif qu'une fois que les transactions auraient aussi été approuvées par la Régie. Cette approbation n'est intervenue – implicitement – que lors de la transaction entre la Régie et le promoteur, signée le 26 octobre 2007 par le ministre compétent.

<sup>21</sup> Les conclusions du bureau d'audit révèlent que le promoteur a commis une erreur de calcul, de sorte que le montant indiqué dans la transaction, à savoir 41.412,69 euros TVA incluse, est inférieur au montant réel.

<sup>22</sup> Il s'agit dans ce cas du coût de financement intercalaire.

La Région flamande a payé un montant de 4.550.657,36 euros à l'adjudicataire qui a construit les puits latéraux du tunnel Amam. Ce montant avait tout d'abord été inclus dans les coûts de construction, parce qu'il servait de base au calcul de la rémunération due au promoteur qui a coordonné l'ensemble des travaux effectués au tunnel Amam<sup>23</sup>. Cependant, comme le montant ne faisait pas partie du coût proprement dit du bâtiment, il a parallèlement été déduit du coût d'investissement tel que mentionné dans les documents. Le montant de 4,6 millions d'euros n'est donc pas repris dans le calcul du loyer que la Régie devait initialement payer au promoteur<sup>24</sup>.

### 2.1.6 Coût total du bâtiment

Comme déjà mentionné, un montant de 258.828.375,25 euros a été intégré en septembre 2007 dans la convention de promotion comme coût d'investissement<sup>25</sup>.

Ce montant ne couvre toutefois pas encore tous les coûts. En effet, outre le coût d'investissement, d'autres frais ont encore été réalisés :

- Le terrain a été acheté par la Régie pour un montant de 3.800.000 euros<sup>26</sup>.
- La Régie a payé à l'équipe de conception du bâtiment des honoraires de 12.408.960,04 euros dans le cadre du contrat d'étude « phase de conception ».
- Pour le contrôle technique (phase de conception et d'exécution), la Régie a payé un montant de 2.087.891,30 euros, pour la coordination de la sécurité (phase de conception) un montant de 103.483,02 euros et, pour le suivi budgétaire, un montant de 2.289.251,41 euros.
- Les lauréats du concours d'architecture ont reçu une prime de concours pour un montant total de 743.680,37 euros.

Ces montants ont été liquidés au moyen de crédits budgétaires ordinaires de la Régie.

Le coût définitif du bâtiment s'est donc élevé à 280.261.641,39 euros. Ce montant pourrait encore augmenter parce que la Régie doit encore verser des dommages et intérêts étant donné l'annulation par le Conseil d'État de l'attribution d'un lot à la suite d'une plainte introduite par le soumissionnaire classé en deuxième position (voir point 3.2.3)<sup>27</sup>.

<sup>23</sup> Le coût de la construction, sur la base duquel la rémunération du promoteur a été calculée, s'élevait à 196.037.736,40 euros. Voir aussi le chapitre 5.

<sup>24</sup> Comme mentionné ci-après, la convention de promotion a été vendue à un « tiers-investisseur ». C'est à présent ce dernier qui doit payer le loyer au promoteur.

<sup>25</sup> Comme le coût d'investissement définitif (258,8 millions d'euros) dépassait de 9 millions d'euros le coût d'investissement estimé (249,8 millions d'euros), la Régie a payé ce solde au tiers-investisseur à la charge de ses propres crédits budgétaires, et ce conformément à l'acte de vente du terrain.

<sup>26</sup> Le coût du terrain est estimé, pour le moment, à 3.896.229,51 euros. Ce montant n'est, toutefois, pas encore définitif. Pour certains lots qui ont été achetés et en partie vendus, la Régie ne dispose que d'une estimation – achats à concurrence de 60.064 euros et ventes pour un montant de 47.099,77 euros. Les actes définitifs pour ces achats et ces ventes doivent encore être établis par le comité d'achat. Un certain nombre de lots ont été achetés par la Régie à la Région flamande et d'autres vendus à cette dernière. Pour ces lots également, les actes définitifs doivent encore être rédigés.

<sup>27</sup> Il convient également de tenir compte de l'arrêt du Conseil d'État du 12 mars 2009 annulant la décision d'attribution du lot 04. La Régie devra accorder des dommages et intérêts à la partie demanderesse. Celle-ci réclame à la Régie un montant de 2,2 millions d'euros (à majorer des intérêts compensatoires et des intérêts judiciaires).

### 2.1.7 Conventions conclues avec le tiers-investisseur

Le montant du coût du palais de justice d'Anvers ne comprend pas les coûts propres à la convention de promotion, ni les éventuels coûts – ou les recettes - relatifs à la vente des droits et obligations de la Régie dans le cadre de la convention de promotion.

En 2005, le gouvernement a décidé de transférer à un « tiers-investisseur » les droits et obligations de la Régie dans le cadre de la convention de promotion conclue pour le palais de justice d'Anvers. L'objectif était de remplacer le leasing financier initial par un leasing opérationnel de sorte que les dépenses consacrées à la construction du palais de justice puissent être imputées de manière neutre sur le plan du SEC<sup>28</sup> dans la comptabilité de l'État pour l'année 2005.

La Cour des comptes a examiné cette transaction et fait rapport à ce sujet dans son 163<sup>e</sup> Cahier<sup>29</sup>. Cet audit a permis de faire apparaître sur la base d'estimations, les coûts supplémentaires (exprimés en chiffres actualisés) susceptibles d'être liés aux deux opérations<sup>30</sup>.

### 2.1.8 Explication de l'augmentation du coût des palais de justice

Comme exposé au point 2.1.5, le poste 02 – coût de construction est de loin le plus important dans le coût d'investissement. En outre, le coût d'autres postes importants est directement influencé par celui du poste 02.

Pour les lots du poste 02, on connaît également le montant auquel les marchés ont été adjugés, et il est possible de le comparer avec le coût final du lot.

#### 2.1.8.1 Coût de la construction

Les montants auxquels les marchés ont été attribués ont été comparés au coût définitif, en dehors des révisions<sup>31</sup>. L'annexe A.1.2 du présent rapport contient un relevé des différences pour les dix-huit lots composant le coût de construction.

La somme des montants des marchés attribués s'élève à 149.706.308,16 euros. Le coût final sans les révisions de prix s'élève à 184.170.485,61 euros. Selon un premier calcul, celui-ci dépasse de 23,02% le montant des marchés attribués. Toutefois, le montant de 184.170.485,61 euros doit encore être diminué du montant du coût de la construction du tunnel Amam, partiellement payé par la Région flamande<sup>32</sup>, de sorte que les coûts de construction s'écartent moins des montants des marchés attribués (environ 20%). Par rapport à l'estimation initiale de 1996, le coût de construction sans les révisions était supérieur de 133,9%. Le

<sup>28</sup> Le « système européen de comptes » (SEC) fixe les règles à suivre pour reprendre les transactions économiques dans les comptes nationaux.

<sup>29</sup> Cour des comptes, 163<sup>e</sup> Cahier, Volume I, p. 655-679. Disponible sur [www.courdescomptes.be](http://www.courdescomptes.be).

<sup>30</sup> À savoir le coût du leasing financier dans le cadre de la convention de promotion initiale (49,5 millions d'euros) et ensuite le remplacement de ce leasing financier par un leasing opérationnel (jusqu'à 35,9 millions d'euros) à la suite du transfert des droits et obligations prévus dans cette convention à un tiers-investisseur.

<sup>31</sup> Les révisions sont appliquées pour compenser les effets de la dépréciation monétaire entre le moment de l'attribution – et la fixation des prix pour lesquels le travail sera effectué – et le moment de la facturation.

<sup>32</sup> Comme mentionné, il s'agit d'un montant de 4.550.657,36 euros (incluant les révisions). Dans les relevés des éléments de prix retrouvés à la Régie, le montant sans révision n'était pas mentionné. Le promoteur a assuré la coordination des travaux effectués dans le tunnel, de sorte que ces travaux ont aussi été pris en compte pour calculer sa rémunération.

coût de construction total, y compris les révisions qui compensent la dévaluation monétaire, a atteint 191.487.079,04 euros<sup>33</sup>, soit 148,8% de plus que l'estimation initiale<sup>34</sup>.

Comme une attribution formelle des marchés n'a été organisée que pour le coût de construction, on ne peut parler de travaux supplémentaires proprement dits que pour ce poste. Pour les lots du poste 02, on connaît le montant pour lequel les marchés ont été attribués, et il est possible de le comparer ensuite avec le coût final du lot.

Compte tenu de cette constatation, de la complexité du chantier et du caractère particulièrement innovant d'un certain nombre de composantes du bâtiment, le coût des travaux supplémentaires ne semble pas exorbitant.

Ces travaux supplémentaires n'étaient pas répartis de manière égale sur les divers lots du poste 02. Pour les lots suivants, le pourcentage de tels travaux a dépassé la moyenne :

- Lot 03 (structure en béton et travaux de maçonnerie) : + 60,22%
- Lot 06 (chapes, finitions sols durs et plâtrage) : + 35,20%
- Lot 07 (menuiseries intérieures) : + 38,14%
- Lot 10 (installation électrique – courant fort) : + 25,25%
- Lot 11 (installation électrique – courant faible et détection incendie) : + 81,04%
- Lot 17 (plantations, irrigation goutte à goutte, entretien jusqu'à la fin des travaux) : + 84,12%.

Le lot 13 (équipement électromécanique) n'a, par contre, pratiquement pas fait l'objet de travaux supplémentaires (+ 0,27%).

L'audit a tenté d'examiner les raisons du surcoût. Il a analysé pour chaque lot les décomptes les plus importants – ceux de plus de 150.000 euros.

Les causes des différences entre le montant de l'adjudication et le coût final peuvent être classées dans les catégories suivantes<sup>35</sup> :

- travaux supplémentaires à la suite de circonstances imprévues ou imprévisibles ;
- travaux supplémentaires en raison de lacunes dans les cahiers spéciaux des charges ;
- travaux supplémentaires à la suite de modifications apportées au projet par

<sup>33</sup> Hors le coût des travaux effectués au tunnel Amam qui ont été payés par la Région flamande (4.550.657,36 euros).

<sup>34</sup> Le ministre des Finances a signalé le 10 janvier 2006 au sein de la commission des Finances et du Budget de la Chambre des représentants que le coût était plus élevé que prévu initialement en raison de la sous-évaluation du rapport entre les superficies au sol brute et nette, de l'extension de 6% du programme des besoins, des adaptations et des extensions tardives du complexe cellulaire et de la construction d'un sas en surface pour deux fourgons cellulaires. En outre, les exigences et souhaits formulés par le département de la Justice étaient insuffisamment détaillés. Par ailleurs, il a constaté qu'une décision concernant une procédure de promotion entraînant de lourdes dépenses d'investissements avait été prise à l'époque sur la base d'une estimation qui ne reposait pas sur un programme approuvé de besoins.

<sup>35</sup> Si l'on compare les estimations et le coût d'investissement total, il faut aussi tenir compte pour le poste 02 (coût de construction) des révisions prévues contractuellement, visant à compenser la dépréciation monétaire au cours de la période entre l'introduction de l'offre et l'envoi de la facture. Les révisions ne peuvent, toutefois, pas être considérées comme un véritable surcoût, au même titre que le surcoût lié à des travaux imprévus.

- les concepteurs du bâtiment pour des raisons esthétiques ;
- travaux supplémentaires ou surcoûts en raison de problèmes survenus lors de la connexion de différents lots ;
- travaux supplémentaires à la suite de modifications ou d'ajouts demandés par le SPF Justice ;
- surcoûts résultant des modifications apportées au calendrier ; dans ce cas, il ne s'agit pas de travaux supplémentaires, mais d'indemnités supplémentaires à payer aux adjudicataires en raison de l'exécution accélérée de certains travaux ou de prolongations de délais ;
- surcoûts à la suite de l'augmentation des prix des matériaux ; dans ce cas également, il ne s'agit pas de travaux supplémentaires, mais de coûts supplémentaire ;
- régularisations liées aux postes repris en tant que quantités présumées dans le métré joint aux cahiers spéciaux des charges.

Vu le nombre élevé de décomptes et de régularisations – 469 au total –, il a été impossible de les examiner tous dans la pratique. Par conséquent, l'audit ne peut pas donner d'aperçu détaillé du montant du surcoût, réparti en fonction de la cause des travaux supplémentaires. La Régie n'a pas tenté de calculer l'impact financier des causes précitées des travaux et coûts supplémentaires.

La Cour des comptes a analysé les origines de ces travaux et coûts supplémentaires. L'annexe B au présent rapport reprend en détail les principales constatations effectuées à la suite de cette analyse.

L'augmentation du coût de construction s'explique certainement dans une large mesure par la méthode de projet choisie par l'équipe d'étude (l'approche « *design as build* »). En effet, elle n'a pas opté pour des adjudications publiques par le biais de cahiers spéciaux des charges décrivant en détail les attentes par rapport à l'exécutant/entrepreneur, mais pour des appels d'offres, qui supposaient un plus grand apport de la part de l'entrepreneur au niveau de l'exécution concrète du projet. De ce fait, des problèmes de connexion se sont posés dans plusieurs cas entre les différents lots, ce qui a entraîné un surcoût important. Le court délai dans lequel le palais de justice d'Anvers devait être construit a rendu l'approche *design as build* presque inévitable. Elle seule permettait de travailler de manière suffisamment souple et rapide<sup>36</sup>.

L'architecte britannique qui a réalisé ce projet n'a apparemment pas élaboré des documents d'adjudication détaillés dans tous les cas, comme le veut l'usage pour les projets de la Régie. Dans les cas où un appel d'offres a été lancé, les soumissionnaires étaient censés fournir un apport personnel quant au mode d'exécution concret. Cependant, cette méthode a conduit plusieurs fois à des discussions concernant la qualité esthétique du mode d'exécution proposé et à des décomptes supplémentaires<sup>37</sup>.

La portée du projet n'a pas été fixée explicitement dès le départ, alors que le choix d'un bâtiment monumental et non purement fonctionnel avait des conséquences budgétaires.

<sup>36</sup> Le rapport du bureau d'audit renvoie aussi à cet égard aux négociations menées dans la phase de départ avec l'équipe d'étude et qui, d'après l'audit, a fait perdre inutilement du temps de préparation précieux. La Cour des comptes a fait rapport dans son 160<sup>e</sup> Cahier au sujet de ces négociations, qui ont principalement porté sur la fixation du pourcentage d'honoraires des concepteurs (p. 250-254).

<sup>37</sup> Communication du chef de projet de la Régie.

### 2.1.8.2 Autres postes du coût d'investissement

Les autres postes du coût d'investissement sont principalement des coûts secondaires qui ont évolué parallèlement au coût de construction.

Pour ces postes, il n'est pas possible de faire une comparaison avec les montants auxquels ils ont été adjudgés, étant donné qu'aucune adjudication, au sens de la réglementation relative aux marchés publics, n'a dû être organisée pour ces postes. Ils peuvent uniquement être comparés avec l'estimation effectuée par le promoteur dans son offre relative à la convention de promotion. Par rapport à celle-ci, le coût d'investissement s'est finalement avéré être supérieur de 128,8%.

Comme mentionné ci-dessus, plusieurs postes ont été exprimés dans l'offre en tant que postes estimatifs. À leur tour, ces derniers reposaient sur l'estimation très incomplète effectuée par la Régie lors de la préparation du projet.

Une comparaison avec l'estimation initiale est, en outre, malaisée parce que, contrairement au coût de construction proprement dit, aucune révision n'est appliquée aux autres postes du coût d'investissement. Par conséquent, l'effet de la dépréciation monétaire entre le moment de l'estimation et le paiement effectif peut difficilement être estimé.

#### 2.1.8.2.1 Honoraires et frais des concepteurs et des équipes d'étude (postes 03 et 04)

Dans l'offre du promoteur, les postes 03 (honoraires équipe d'étude) et 04 (frais équipe d'étude) ont été évalués sous la forme de postes estimatifs à respectivement 5.552.814,96 euros et 123.946,76 euros.

Il est évident que les prolongations de délai ont également influencé les honoraires des concepteurs et, comme il apparaîtra plus tard, le coût de la gestion du projet et de la coordination du chantier. Dans les deux cas, du personnel a dû être mis à la disposition du chantier pour une période plus longue. La mission de l'équipe de projet, ainsi que celle du promoteur a également été étendue, principalement à la suite de l'intégration de la construction du tunnel Amam dans le marché.

Les concepteurs ont été eux aussi rémunérés sur la base du coût de construction total. Le contrat d'étude prévoyait, cependant, que si les surcoûts n'entraînaient pas de prestations supplémentaires pour les concepteurs ou s'ils découlaient de lacunes dans le projet, ils ne seraient pas pris en compte pour fixer les honoraires. L'audit a permis de constater que tous les surcoûts n'avaient effectivement pas été pris en compte<sup>38</sup>. Le coût des honoraires du poste 03 s'est finalement élevé à 13.220.109,15 euros (soit 138,08% de plus que l'estimation initiale).

L'extension de la mission de l'équipe d'étude a également eu un impact sur le poste « frais de l'équipe d'étude » (poste 04). Il n'avait initialement pas été prévu que celle-ci dispose d'une représentation permanente sur le chantier. Or, cette représentation s'est avérée nécessaire pendant l'exécution des travaux. Par conséquent, les frais de téléphone, bureautiques et informatiques de l'équipe d'étude sur place ont dû être pris en charge. De ce fait, ces frais ont augmenté de 172,52% pour atteindre 337.780,19 euros.

<sup>38</sup> Voir aussi le point 5.2.6 ci-dessous. L'augmentation du prix de l'acier, par exemple, n'a pas été prise en compte lors du calcul des honoraires.

#### 2.1.8.2.2 Frais relatifs à la gestion du projet et à la coordination du chantier (poste 08)

Dans l'offre du promoteur, les coûts du poste 08 (gestion du projet et coordination du chantier) avaient été estimés à 10.438.300,54 euros. Ce montant comprenait les coûts de personnel (2.962.317,70 euros) et une indemnité pour «frais généraux, risques et bénéfiques» (7.475.982,83 euros). Cette indemnité avait été fixée à 8% du coût de construction net<sup>39</sup>. Les factures du promoteur soumises à la Régie mentionnent aussi des frais de bureautique. Ceux-ci ne figuraient pas dans le formulaire d'offre, mais sont mentionnés dans la lettre dans laquelle le promoteur a commenté son offre, à la demande de la Régie.

Le coût de construction net se compose de la somme des coûts des postes 02 à 07<sup>40</sup>. La somme réelle du coût de ces postes s'élève à 212.599.958,87 euros. L'indemnité pour frais généraux, risques et bénéfiques n'a pas été calculée sur le montant total. Le pourcentage de 8% a cependant été appliqué sur un montant de 206.717.344,37 euros, soit 5.882.614,50 euros de moins que le coût de construction net réel. Cette différence s'explique par le fait qu'il avait été convenu avec le promoteur que, pour les trois postes du coût de construction net – les postes 03 (honoraires concepteurs – phase d'exécution), 04 (frais concepteurs) et 06 (tests) –, les montants pouvant être pris en compte pour calculer l'indemnité seraient plafonnés. Cette décision a été prise à l'issue de négociations entre la Régie et le promoteur en vue de limiter les coûts de la gestion du projet.

Les coûts de personnel portés en compte par le promoteur ont été augmentés à la suite de la modification du délai d'exécution du projet. Dans le cahier spécial des charges relatif à la promotion, la date de la réception provisoire avait été fixée au 31 mai 2004. Comme déjà mentionné, celle-ci a eu lieu le 28 octobre 2005, soit dix-sept mois plus tard. Les problèmes précités survenus à la suite du réaménagement des boulevards («*leien*») d'Anvers et surtout de la construction du nouveau tunnel Amam ont nécessité l'accélération de certains lots. Par conséquent, certains entrepreneurs ont dû y affecter du personnel supplémentaire, tout comme le promoteur en vue d'assurer la surveillance du chantier.

Finalement, un montant de 6.557.130,15 euros a été intégré dans le coût d'investissement à titre de frais de personnel exposés par le promoteur.

Les frais bureautiques se sont finalement montés à 681.150,68 euros. Ce montant a également été influencé à la hausse à la suite des modifications apportées au calendrier d'exécution. Il a été tenu compte d'une prolongation de délai, qui a entraîné une augmentation du montant initial, et de la mise en œuvre de moyens supplémentaires, à la suite du calendrier de rattrapage. Les moyens supplémentaires sont justifiés en détail par le promoteur.

<sup>39</sup> Ce pourcentage a été proposé par le promoteur dans la lettre du 25 juillet 2000 dans laquelle il a commenté son offre.

<sup>40</sup> Il s'agit du coût des travaux de construction proprement dits, des honoraires et des défraiements de l'équipe d'étude, du coût du support informatique, du coût des tests effectués et des travaux imprévus. Le coût de la construction du tunnel Amam a été pris en compte pour calculer l'indemnité due pour la gestion du projet et la coordination du chantier. Ces travaux ont, en effet, été suivis et coordonnés par le promoteur. Ce coût est toutefois déduit (poste 07b) du montant servant de base au calcul du loyer.

La notion est donc plus large que la notion de «coût de construction» utilisée plus haut dans le présent rapport.



Au total, la rémunération du promoteur s'est élevée à 23.775.668,39 euros, soit une augmentation de 127,77%. Ce montant représentait 11,18% du coût de construction net réel. La rémunération prévue par le promoteur dans son offre s'élevait à 11,89% du coût de construction net estimé<sup>41</sup>.

### 2.1.8.2.3 *Autres postes*

Le coût de financement (poste 10) a également suivi le coût de construction total (12.408.736,15 euros, soit 57,2% de plus que l'estimation). Il en va de même pour une partie du coût des assurances (poste 11), qui a augmenté de 160,13% pour atteindre 8.479.679,48 euros. Dans les deux cas, il faut aussi tenir compte des prolongations de délais accordées. Le coût des assurances a également été revu à la hausse, parce que, pendant l'exécution des travaux, le taux de prime de l'assurance décennale est passé de 0,92% à 1,17% – taxes incluses. L'augmentation résultait du fait que le coût de construction s'est avéré plus élevé que l'estimation initiale et du caractère particulièrement complexe du bâtiment.

Le poste 12 (autres coûts et charges liés à l'exécution), qui se composait essentiellement des frais de dossier et de montage, a évolué parallèlement au coût de construction (5.569.872,63 euros, soit une hausse de 75%). Le coût de la garantie bancaire, qui est également repris dans ce poste, dépendait explicitement du délai, de sorte que ce montant a augmenté à la suite des prolongations de délai accordées. La troisième composante de ce poste – suivi et risque du propriétaire – n'a pas augmenté.

Enfin, le coût du soutien informatique du chantier a aussi connu une hausse, parce que, pendant l'exécution des travaux, un autre type de soutien plus performant a été mis en place<sup>42</sup>. Dans ce dernier cas, il s'agit d'un poste plutôt modeste du coût d'investissement.

### 2.1.8.3 *Récupération auprès d'autres parties concernées par la convention*

Tant les contrats conclus avec les équipes d'étude que ceux conclus avec les promoteurs contiennent des clauses permettant de récupérer auprès d'eux les surcoûts causés par des erreurs ou des lacunes dans leur travail. La Régie n'a pas eu recours à cette possibilité pour le palais de justice d'Anvers. Elle ne l'avait pas non plus fait dans le cadre du dossier gantois.

La constatation que tous les travaux supplémentaires n'entraînent pas une augmentation des honoraires des concepteurs ne signifie pas nécessairement qu'il s'agit de travaux supplémentaires engendrés par des lacunes ou des erreurs au niveau du projet.

Les responsables de la Régie ont signalé n'avoir connu dans aucun des dossiers de situation où le surcoût était indéniablement lié à une erreur d'une seule des parties. Dans tous les cas, il y aurait eu des manquements de la part de plusieurs parties – pouvoirs publics, concepteurs, promoteurs, entrepreneurs – et, par conséquent, toute tentative de récupération du surcoût auprès d'une des parties aurait entraîné de longues procédures juridiques.

<sup>41</sup> Dans l'offre, le coût de construction net avait été estimé par la Régie à 3.542.300.000 francs (87.811.323,28 euros).

<sup>42</sup> Le contrat initial a été résilié par le prestataire de services. Ce contrat prévoyait que, moyennant un préavis de trente jours, il pouvait résilier le contrat sans dédommagement. Le prestataire a mis fin au contrat parce qu'il a vendu le logiciel – qui était encore en développement – à une autre firme, qui a décidé de ne plus le développer. Communication du chef du projet de la Régie.

### 2.1.9 Responsabilité du dépassement budgétaire

Le conseil des ministres du 7 septembre 2007 a décidé que la Régie devait, par le biais d'un marché public, procéder à un audit du dossier du nouveau palais de justice d'Anvers. La décision de réaliser cet audit externe a fait suite à l'approbation de l'augmentation du coût d'investissement à concurrence de 9 millions d'euros (de 249,8 à 258,8 millions d'euros), à payer au promoteur. En fonction des conclusions de l'audit externe, l'objectif était de répartir proportionnellement une partie de l'augmentation (2 millions d'euros) entre les services publics responsables.

Le bureau d'audit a été chargé le 19 août 2008 d'exécuter un audit portant sur les dépassements de budget par rapport aux estimations initiales et intermédiaires, telles qu'approuvées par le conseil des ministres, et sur le suivi budgétaire du chantier du nouveau palais de justice d'Anvers. Il s'agissait de collecter des éléments de preuve et de déterminer avec précision les responsabilités de tous les acteurs concernés quant aux dépassements budgétaires.

Le contrat prévoyait que le bureau devait soumettre après six mois un rapport provisoire au comité d'accompagnement et ensuite remettre, dans le mois, son rapport définitif. Le rapport provisoire a été soumis début mai 2009. Le rapport définitif a été remis à la Régie le 31 juillet 2009 et transmis à la Cour des comptes le 7 août 2009.

Une des questions auxquelles le cabinet d'audit devait apporter une réponse portait sur la responsabilité des parties concernées quant au dépassement du budget prévu pour l'exécution de ce chantier.

Si le cabinet d'audit remarque avec nuance, dans la synthèse de ses conclusions, que divers acteurs et parties prenantes avaient contribué au dépassement du calendrier et que la Régie n'avait pas eu suffisamment de prise sur cette situation, le reste du rapport semble indiquer que les décisions finales et la responsabilité finale des dépassements du budget incombaient à la Régie<sup>43</sup>.

Le large passage consacré à la responsabilité des parties impliquées dans le projet dans le corps du texte du rapport dresse aussi une image nuancée.

Les constatations factuelles de la Cour ne permettent pas davantage de déduire que la Régie était suffisamment habilitée à prendre toutes les décisions finales. Cette affirmation peut être illustrée par une brève énumération non exhaustive des décisions prises par d'autres instances et que la Régie a dû exécuter ou de situations de fait auxquelles la Régie a été confrontée et qui ont eu des conséquences budgétaires importantes :

- Le délai d'exécution des projets n'a pas été fixé par la Régie, mais par le conseil des ministres.

---

<sup>43</sup> « Dans le phasage grossier utilisé à cet effet, nous constatons une succession et un amoncellement de causes et de conséquences. Le fil rouge que nous détectons dans le cadre de ces (cette succession de) causes et conséquences et des responsabilités y afférentes concernant les dépassements budgétaires est sans aucun doute la Régie des bâtiments. Dans pratiquement toutes les phases et surtout dans la phase de projet et de réalisation, la Régie était explicitement aux commandes. Selon ses propres termes, elle était la partie qui donnait le feu vert, prenait les décisions finales et était le responsable final (traduction) ».

Cette conclusion vient à la suite d'un chapitre dans lequel le bureau examine la transaction approuvée par le conseil des ministres du 7 septembre 2007. Le chapitre aborde aussi l'intervention de l'Inspection des finances, les coûts repris dans la convention de promotion initiale et les honoraires de l'équipe d'étude. Ce chapitre ne spécifie rien concernant les origines des décomptes, ni les responsabilités des diverses parties concernées par le projet.

- Le choix du caractère monumental du palais de justice d'Anvers a été effectué par le ministre compétent pour la Régie et le ministre de la Justice<sup>44</sup>, et a été entériné ultérieurement par le conseil des ministres.
- L'aménagement du complexe cellulaire a été effectué à la demande du SPF Justice.
- La Régie n'est absolument pas responsable du retard enregistré dans l'exécution du réaménagement des boulevards d'Anvers.

Il a déjà été souligné plus haut que la Régie ne peut pas être considérée comme seule responsable de l'estimation très incomplète effectuée au début du projet – et sur laquelle le conseil des ministres a basé sa décision de faire exécuter le projet.

La Régie peut par contre être tenue responsable des hypothèses erronées ayant servi de base à l'estimation – le rapport superficie brute/nette et le coût par m<sup>2</sup>. L'omission de la salle des pas perdus – qui avait un impact important sur le rapport superficie brute/nette – et l'estimation erronée du besoin d'espace sont, par contre, imputables au SPF Justice. Il y avait également des circonstances objectives qui expliquent la différence entre le coût final et l'estimation initiale, notamment l'évolution des prix au cours de la période 1996-2001 et l'augmentation du taux de TVA de 20,5 % à 21 %.

Il va de soi que la Régie est aussi en partie responsable du fait qu'initialement, seule une estimation du coût de construction a été effectuée. Cependant, pour autant que la Cour ait pu le vérifier, ni le SPF Justice, ni le conseil des ministres n'ont jamais demandé à la Régie d'estimer les autres coûts du projet. Or, chacun aurait dû savoir, certainement à partir de la décision de réaliser le projet par le biais d'une convention de promotion, qu'il convenait de prévoir, outre la rémunération des concepteurs du bâtiments, une rémunération pour le promoteur et qu'une convention de promotion engendrait inévitablement des coûts financiers, y compris pendant l'exécution des travaux.

En ce qui concerne les surcoûts survenus pendant l'exécution du chantier, la responsabilité ne peut pas davantage être attribuée de manière univoque. Ainsi, l'audit a révélé que la méthode choisie – et les surcoûts qui en ont découlé – était largement le résultat du délai d'exécution imposé par le conseil des ministres à la Régie.

La Régie n'a pas jugé opportun de tenir l'une ou l'autre partie concernée par ce chantier – concepteurs, promoteur, entrepreneurs - pour responsable des travaux et des coûts supplémentaires auxquels elle a été confrontée pendant ces travaux. L'organisme a estimé que, comme la responsabilité ne pouvait pas être attribuée de manière univoque, les clauses de pénalité, prévues dans les documents contractuels, ne pouvaient pas être appliquées<sup>45</sup>.

<sup>44</sup> Voir aussi le 160<sup>e</sup> Cahier de la Cour des comptes, p. 254.

<sup>45</sup> Le rapport du bureau d'audit confirme cette constatation: «*Bien que l'audit externe vise à déterminer les causes et les responsabilités sur la base de l'article 5 de la convention de transaction, la recouvrabilité effective d'éventuels dommages auprès des parties, bien qu'elle ne soit pas formellement ou juridiquement exclue par définition, semble pratiquement impossible à établir pour des raisons de bon sens et d'équité et eu égard aux faits et circonstances de la collaboration entre la Régie, l'équipe d'étude et le promoteur et sur la base de considérations politico-administratives (crédibilité, fiabilité et intégrité de la Régie)*» (traduction)»

## 2.2 Gand<sup>46</sup>

### 2.2.1 Estimation du coût de construction (1996-2002)

L'estimation initiale du coût de construction, effectuée en janvier 1996 (au moment de la décision de construire un nouveau palais de justice à Gand) s'est basée sur une superficie<sup>47</sup> nette demandée par la Justice de 22.300 m<sup>2</sup> et sur des hypothèses pratiquement identiques à celles utilisées pour le bâtiment d'Anvers<sup>48</sup> et a débouché sur un montant arrondi de 2 milliards de francs (49.578.704,95 euros). Ce montant concerne uniquement le coût de construction proprement dit (postes 1 et 2 du coût d'investissement).

Au stade de l'avant-projet (en décembre 2000), l'estimation a été une première fois adaptée. Comme dans le cas d'Anvers, la Justice n'avait pas tenu compte, lors de l'élaboration du programme de besoins initial, de la salle des pas perdus. En outre, elle n'avait pas davantage pris en compte l'axe de circulation pour le public. Ces éléments ont engendré un surcoût estimé à 276.000.000 francs (6.841.861,28 euros). Par ailleurs, il fallait aussi prévoir des parkings et des entrées et sorties sous-terraines. Ce coût a été estimé à 296.250.000 francs (7.343.845,67 euros).

En tenant compte de l'augmentation du taux de TVA, passé entre-temps de 20,5 à 21 %, et de l'évolution des prix entre janvier 1996 et décembre 2000, le coût de construction a été estimé à 2.821.007.689 francs (69.930.953,94 euros).

### 2.2.2 Estimation du coût d'investissement (2000-2002)

Toutes les estimations citées jusqu'à présent concernaient le coût de construction proprement dit (postes 01 et 02). Comme mentionné ci-dessus, le coût d'investissement concerne davantage que le seul coût de construction. Ici aussi, il convient de conclure qu'au moment de la décision de construire un nouveau palais de justice à Gand, le gouvernement n'a pas pu disposer d'une estimation du coût total du projet.

Tout comme le dossier anversoise, le projet gantoise s'inscrivait dans le cadre d'une convention de promotion. Le promoteur du projet de Gand était aussi l'exécutant du lot 01 du coût de construction (installation du chantier, fondations et gros-œuvre ouvert). Ici aussi, les décomptes devaient d'abord être soumis au promoteur par l'adjudicataire concerné et, après approbation par le promoteur, être soumis à la Régie<sup>49</sup>.

Dans ce dossier également, une première estimation du coût d'investissement total a visiblement été réalisée au moment de l'adjudication de la convention de promotion, soit début 2002. Dans son offre, le promoteur retenu a estimé le coût d'investissement à 97.984.801,61 euros et le coût de construction proprement dit à 70.025.818,28 euros. À cet égard, il convient toutefois de souligner que le promoteur a réalisé une estimation uniquement pour le lot 01 du coût de construction

<sup>46</sup> Voir également l'annexe A, point 2, pour un relevé détaillé des coûts de construction et d'investissement.

<sup>47</sup> La superficie s'entend hors parkings.

<sup>48</sup> Pour Gand, on s'est basé sur un ratio d'1,65 entre la superficie nette et brute; pour Anvers, ce ratio était d'1,6.

<sup>49</sup> Sauf évidemment pour le lot 1, pour lequel le promoteur et l'adjudicataire étaient une seule et même personne.

(gros-œuvre ouvert). Les autres lots ont été repris sous la forme de postes estimatifs dans l'offre. Les postes 04 (honoraires concepteurs phase d'exécution), 05 (contrôles et tests), 06 (soutien informatique) et 07 (travaux imprévus) figuraient aussi comme postes estimatifs.

L'estimation des autres postes du coût d'investissement a été régulièrement adaptée pendant l'exécution du chantier.

Les estimations détaillées effectuées lors de l'adjudication des différents lots du coût de construction se sont élevées à 73.824.524,95 euros, soit 47,2% de plus que l'estimation initiale. Les différents lots ont été adjugés pour un montant de 77.988.854,33 euros, soit 55,5% de plus que l'estimation initiale.

### 2.2.3 Coût d'investissement provisoire

La Régie et le promoteur ne sont parvenus à un accord sur le coût définitif des lots de construction que début 2009. Le coût d'investissement du projet, qui a été repris dans la convention de promotion, a été fixé, début 2009, à 135.429.162,85 euros. Ce coût n'est toutefois pas encore tout à fait définitif. Il doit encore être majoré des intérêts intercalaires dus<sup>50</sup>. En outre, le surcoût lié à l'acier, qui a pu être pris en compte, a encore fait l'objet de négociations avec le promoteur dans le courant de l'année 2009.

La vente de la convention de promotion relative au palais de justice de Gand s'est basée sur un coût d'investissement de 140.100.000 euros. L'acte de vente du terrain sur lequel est situé le bâtiment à l'acheteur de la convention de promotion contient la clause suivante :

*«Au cas où le coût d'investissement réel est inférieur au coût d'investissement maximum estimé à 140.100.000 euros, l'acheteur payera à la Régie un supplément dans les trente jours qui suivent le décompte du coût d'investissement définitif, qui sera égal à l'économie constatée par rapport au montant précité de 140.100.000 euros (traduction)».*

Dans l'hypothèse d'un coût d'investissement égal à 135.429.162,85 euros, l'acheteur de la convention de promotion – le « tiers-investisseur » – doit à la Régie un montant de 4.670.837,15 euros. La Régie ne pourra réclamer ce montant que lorsque le coût d'investissement définitif sera connu.

Le coût d'investissement comporte seize postes, dont les plus importants sont le poste 01 (gros-œuvre et travaux de terrassement), représentant 34.760.692,24 euros, et le poste 02 (travaux), d'un montant de 67.494.385,92 euros<sup>51</sup>, le coût de construction s'élevant donc à 102.255.078,16 euros. Les autres postes importants sont le poste 04 (honoraires phase d'exécution), d'un montant de 6.006.044,21 euros, le poste 8 (gestion du projet), d'un montant de 14.974.776,58 euros, le poste 12 (coût de financement), d'un montant de 6.715.682,97 euros, et le poste 13 (assurances), d'un montant de 5.446.852,08 euros.

<sup>50</sup> La direction Flandre orientale de la Régie a informé la Cour le 31 juillet 2009 qu'elle avait insisté auprès du promoteur pour qu'il lui communique le montant définitif du coût d'investissement.

<sup>51</sup> Dans le cas du palais de justice de Gand, le coût de la construction a été réparti sur deux postes d'investissement, parce que le promoteur était également l'adjudicataire des travaux de gros-œuvre, repris dans le poste 02.

#### 2.2.4 Coût total du bâtiment

Outre ce coût d'investissement (provisoire) de 135.429.162,85 euros, il convient, comme dans le cas d'Anvers, de tenir compte des montants suivants pour connaître le coût total réel du bâtiment :

- le montant payé pour l'achat du terrain (3.024.201 euros), étant entendu qu'une partie du terrain acheté a été revendu, permettant ainsi de récupérer 682.119 euros ;
- les honoraires versés à l'équipe d'étude pour le contrat d'étude « phase d'étude » et d'autres prestations (comme la rémunération du gestionnaire adjoint du projet) (8.447.084,93 euros)<sup>52</sup>.

En outre, des indemnités ont été versées au promoteur pour prolongation du délai d'exécution des travaux à trois reprises. Ces indemnités (d'un montant total de 8.100.626,48 euros) n'ont pas été intégrées dans la convention de promotion initiale, mais ont été directement payées au promoteur. Elles ont fait l'objet de deux transactions.

- La première transaction concernait deux prolongations de délai consécutives à une pollution des nappes phréatiques<sup>53</sup>. Au total, un montant de 3.846.211,36 euros a été payé au promoteur. Cette somme a également été grevée d'intérêts de retard, à concurrence de 311.681,81 euros.
- La deuxième transaction visait à régler l'indemnité à laquelle le promoteur avait droit à la suite du prolongement du délai d'exécution à concurrence de 4 et de 3,75 mois. La première période concernait le report de la date de la réception provisoire du 21 juillet 2006 au 30 novembre 2006 ; la deuxième période concernait la période après la réception provisoire, au cours de laquelle les adjudicataires ont encore dû exécuter quelques travaux qui avaient été reportés. Une indemnité de 3.942.733,31 euros a été payée au promoteur.

En outre, les lauréats du concours d'architecture ont reçu un montant total de 495.787,05 euros à titre de prime de concours.

Le coût total s'est donc élevé à 154.814.843,31 euros.

#### 2.2.5 Conventions conclues avec le tiers-investisseur

Comme dans le cas du nouveau palais de justice d'Anvers en 2005, le gouvernement a décidé en 2006 de transférer à un tiers-investisseur les droits et obligations de la Régie dans le cadre de la convention de promotion conclue pour le nouveau palais de justice de Gand. L'objectif était également de remplacer un leasing financier par un leasing opérationnel, de sorte que les dépenses consacrées à la construction du palais de justice puissent être imputées de manière neutre sur le plan du SEC dans la comptabilité de l'État pour l'année 2006.

Le montant du coût du palais de justice ne contient pas non plus les coûts propres à la convention de promotion, ni les éventuels coûts – ou recettes – relatifs à la vente des droits et obligations de la Régie dans le cadre de la convention de promotion.

<sup>52</sup> D'après les informations de la Régie imputées à l'article budgétaire 533.14.

<sup>53</sup> Voir aussi le point 4.2.

La Cour des comptes avait aussi examiné cette transaction et fait rapport à ce sujet dans son 164<sup>e</sup> Cahier<sup>54</sup>. Cet audit avait aussi analysé les coûts supplémentaires estimés (exprimés en chiffres actualisés) susceptibles d'être liés aux deux opérations<sup>55</sup>.

### 2.2.6 Coût fixé lors de l'adjudication par rapport au coût d'investissement final

Le coût d'investissement se composait de seize postes, dont les principaux étaient les postes 01 et 02, représentant le coût de construction du projet. Dans ce dossier également, des procédures d'adjudication n'ont été organisées que pour les postes 01 et 02, de sorte que seuls ces postes peuvent faire l'objet d'une comparaison entre l'offre et le coût final. Dans le cas du palais de justice de Gand, le coût final des postes 01 et 02 s'est élevé à 16,38% de plus que le montant repris dans les offres<sup>56</sup>. Si l'on tient compte des montants susceptibles d'être encore récupérés auprès de tiers<sup>57</sup>, ce pourcentage est ramené à 13,63%.

#### 2.2.6.1 Coût de construction

La différence la plus importante entre l'offre et le coût final a été constatée au niveau du lot 01 (gros-œuvre) du coût de construction<sup>58</sup>. Le coût a dépassé l'offre à concurrence de 31,27%. Cette augmentation s'explique principalement par la pollution des fondations par des eaux souterraines provenant de deux terrains adjacents. Ces coûts supplémentaires peuvent être récupérés en partie auprès des propriétaires de ces terrains.

La pollution des nappes phréatiques a aussi eu comme conséquence que les travaux d'égouttage, qui devaient initialement constituer le lot 02 du coût de construction, ont été repris dans le lot 01<sup>59</sup>. En pratique, il s'est avéré opportun de faire exécuter ces travaux sous la supervision et la coordination de l'entrepreneur du lot 01. D'après la Régie, cette modification résulte du fait que des mesures devaient être prises – notamment lors du drainage du terrain – pour éviter une autre pollution de la nappe phréatique. Une offre de prix a été demandée à trois entrepreneurs. Le marché a été attribué à l'entrepreneur dont l'offre était la moins chère.

Les travaux d'égouttage ont finalement coûté 244.557,11 euros – hors TVA et révisions. Ce montant est comparable à celui de l'estimation effectuée par la Régie au moment où il a été décidé d'intégrer les travaux d'égouttage dans le lot 01.

<sup>54</sup> Cour des comptes, 164<sup>e</sup> Cahier, Volume I, p. 353-363. Disponible sur [www.courdescomptes.be](http://www.courdescomptes.be).

<sup>55</sup> À savoir le coût du leasing financier dans le cadre de la convention de promotion initiale (29,2 millions d'euros) et ensuite le remplacement de ce leasing financier par un leasing opérationnel (18,7 millions d'euros) à la suite du transfert des droits et obligations prévus dans cette convention à un tiers-investisseur.

<sup>56</sup> Comme mentionné, une discussion est encore en cours au sujet du surcoût de l'acier, de sorte que le montant du coût de construction peut encore changer.

<sup>57</sup> Voir point 4.2.

<sup>58</sup> Par souci de clarté, il y a lieu de préciser que le lot 01 constitue le poste 1 du coût d'investissement. Comme mentionné plus haut, les travaux de gros-œuvre du palais de justice de Gand ont été adjugés au promoteur.

<sup>59</sup> Voir aussi point 3.2.

Il a aussi fallu ajouter au lot l'aménagement d'un certain nombre de citernes d'eau de pluie. Cette opération s'est avérée nécessaire afin d'obtenir le permis d'environnement pour le bâtiment. Elle a fait augmenter le coût du lot 01 à raison de 171.825,53 euros, hors TVA et révisions.

Pour le palais de justice de Gand également, des surcoûts ont été causés par un certain nombre de lacunes dans le cahier spécial des charges, des problèmes de connexion entre les différents lots, des modifications apportées par les architectes pendant l'exécution (principalement pour des raisons esthétiques), des modifications demandées par le SPF Justice et l'augmentation du prix de l'acier. Comme déjà signalé, les différences étaient beaucoup moins marquées dans ce cas que pour le palais de justice d'Anvers.

Comme dans le dossier anversoïis, des indemnités ont dû être payées en raison de la prolongation du délai d'exécution des travaux. Ces indemnités n'ont pas été reprises dans le coût d'investissement<sup>60</sup>. La comparaison entre le montant total des travaux au moment de leur commande – montant de l'adjudication – et le coût de construction final tient bel et bien compte de ces indemnités.

Le coût de construction hors révisions tel que fixé en février 2009 s'élevait à 90.765.470,12 euros, soit 80,9% de plus que l'estimation initiale. Le coût de construction total, y compris les révisions, s'est monté à 102.255.078,16 euros, soit 103,8% de plus que la première estimation.

#### 2.2.6.2 *Autres postes*

Comme c'était le cas pour Anvers, la comparaison entre le prix de l'offre et le coût final du chantier gantoïis est impossible. On ne peut comparer le coût qu'avec l'estimation reprise dans l'offre du promoteur retenu. En comparaison avec cette dernière, le coût d'investissement (provisoire) lui est supérieur de 38,2%.

Un certain nombre de postes – les postes 03 à 07 – ont aussi été repris en tant que postes estimatifs dans cette offre. Pour les autres postes, le promoteur devait indiquer un prix ainsi que son évolution en fonction du coût de construction. L'annexe jointe à l'offre fait apparaître que ces coûts suivraient de manière linéaire l'évolution du coût de construction – y compris le coût des postes repris sous la forme de postes estimatifs.

Les autres coûts ont évolué en fonction du coût de construction. Il est également difficile de les comparer avec le coût tel qu'estimé dans l'offre du promoteur, parce qu'il convient de tenir compte de la dépréciation monétaire entre le moment où l'offre a été rédigée et le moment où le coût définitif a été fixé. Contrairement au coût de construction, on ne connaît pas, pour les autres postes du coût d'investissement, les montants sans révision.

Les prolongations de délai approuvées ont évidemment aussi eu un impact sur d'autres postes du coût d'investissement. Dans ce cas également, l'équipe d'étude et le promoteur ont dû affecter du personnel au chantier plus longtemps que prévu, à la suite de la prolongation des délais.

La pollution souterraine a également entraîné des tâches supplémentaires pour l'équipe de conception et le promoteur.

<sup>60</sup> Voir point 2.2.4.



### 2.3 Conclusion intermédiaire

Le coût d'investissement du palais de justice d'Anvers s'élève à 258.828.375,25 euros. Toutefois, certains coûts ont été payés à la charge de crédits budgétaires et n'ont pas été repris dans la convention de promotion. Si l'on en tient compte, le coût total atteint 280.261.641,39 euros. En outre, à la suite d'un arrêt du Conseil d'État, la Régie devra probablement payer des dommages et intérêts qui pourraient s'élever à 2,2 millions d'euros. Par souci d'exhaustivité, il faut aussi prendre en compte les coûts estimés du leasing financier initial du bâtiment (49,5 millions d'euros) ainsi que son remplacement par un leasing opérationnel par le biais de la vente de la convention de promotion à un tiers-investisseur (jusqu'à 35,9 millions d'euros).

Le coût d'investissement pour le palais de justice de Gand s'élève (provisoirement) à 135.429.162,85 euros. Compte tenu des coûts hors convention de promotion, le coût total atteint 154.814.843,31 euros. Ce montant sera probablement revu à la baisse. La différence entre ce montant et l'estimation effectuée lors de la vente de la convention de promotion (provisoirement 4.670.837,15 euros) doit encore être remboursée à la Régie. En outre, il faut aussi tenir compte des coûts estimés du leasing financier (29,2 millions d'euros) et de la vente de la convention de promotion (18,7 millions d'euros).

Il est difficile d'opérer une comparaison entre l'estimation initiale du coût de construction et le coût d'investissement final. La seule comparaison possible consiste à examiner la différence entre le coût d'investissement et l'estimation reprise dans l'offre du promoteur. Pour Anvers, elle s'élève à + 128,8% et, pour Gand, à 38,2%. Le coût de construction constituait le poste principal du coût d'investissement. Le coût des autres postes dépendait largement du coût de construction. Le montant du coût final des deux bâtiments s'explique surtout par l'évolution de coût de construction.

Au moment où le gouvernement a pris, en 1996, la décision de faire construire des nouveaux palais de justice, il ne disposait que d'une estimation du coût de construction proprement dit, à savoir respectivement 76.787.498,23 euros et 49.578.704,95 euros, et non d'une estimation du coût d'investissement. Ces premières estimations étaient très incomplètes et basées sur des hypothèses erronées, comme une estimation fautive du rapport entre la superficie brute et nette, un coût moyen par m<sup>2</sup> trop bas et un taux de TVA modifié. L'évolution des prix en raison du long délai qui s'est écoulé entre les premières estimations et le début des travaux de construction explique aussi cette différence.

Le fait que la portée du projet d'Anvers n'a pas été explicitement déterminée dès le départ (purement fonctionnel ou monumental) a eu des conséquences budgétaires. Cette situation s'est manifestée dans les offres défavorables introduites pour les lots les plus innovants du bâtiment (revêtement de la façade et structure du toit). La modification du programme des besoins de la Justice a également entraîné une augmentation des coûts.

Le coût de construction (avant révisions) du palais de justice d'Anvers dépassait d'environ 20% les montants des marchés adjugés. Cette augmentation s'explique en grande partie par les travaux relatifs au tunnel Amam. La méthode de conception appliquée par l'équipe d'étude a donné lieu à des problèmes de connexion entre les différents lots et, partant, à des coûts supplémentaires. Le fait que l'architecte n'a pas travaillé dans tous les cas avec des documents d'adjudication

détaillés a conduit à des discussions sur la qualité esthétique du mode d'exécution proposé et à des décomptes supplémentaires. Les délais serrés dans lesquels ce chantier devait être achevé et l'approche «*design as build*» qui en a résulté ont aussi engendré des travaux supplémentaires importants.

Par rapport aux montants auxquels les différents lots du coût de construction ont été adjugés, le coût de construction définitif du palais de justice de Gand s'est élevé à 13,6% de plus. La principale explication du surcoût réside dans la pollution de la nappe phréatique à laquelle ce chantier a été confronté dès le départ. Les diverses prolongations du délai et les calendriers de rattrapage en ce qui concerne la gestion du projet et la coordination du chantier ont également entraîné des coûts supplémentaires.

La Régie a sans aucun doute une responsabilité dans l'évolution du coût d'investissement des palais de justice d'Anvers et de Gand, depuis l'estimation initiale en 1996 jusqu'à la fixation définitive en septembre 2007 (Anvers) et février 2009 (Gand). L'audit de la Cour révèle que les dépassements de budget constatés dans le dossier anversois feraient l'objet d'une responsabilité partagée des acteurs concernés par le projet, mais que les responsabilités des parties concernées ne peuvent pas être suffisamment définies et que les dispositions contractuelles ne suffisent pas pour pouvoir récupérer des surcoûts auprès d'autres parties.

## Chapitre 3

### Respect de la législation et de la réglementation relatives aux marchés publics

---

#### 3.1 Introduction

Le présent chapitre examine dans quelle mesure les travaux faisant partie du coût de construction inscrit dans les conventions de promotion ont été attribués conformément à la législation et à la réglementation relatives aux marchés publics<sup>61</sup>.

Le cahier spécial des charges relatif aux conventions de promotion disposait que les travaux devaient être exécutés par les entrepreneurs que le pouvoir adjudicateur – la Régie – désignerait. D'après les dispositions du cahier spécial des charges, le choix des entrepreneurs serait effectué à l'issue d'une procédure entamée par le pouvoir adjudicateur conformément aux dispositions de la réglementation relative aux marchés publics.

#### 3.2 Anvers

##### 3.2.1 Généralités

Pour les dix-huit lots du poste 02 (coût de construction) de la convention de promotion, la Régie a organisé en premier lieu une adjudication publique ou un appel d'offres général. Pratiquement tous les lots ont été attribués suivant cette procédure. Dans ces cas, le marché a été attribué à l'offre régulière la plus basse. Toutefois, les lots 02 (travaux de terrassement) et 19 (acier architectural) ont été attribués par le biais d'une procédure négociée. En effet, lors des adjudications publiques, seuls des prix inacceptables avaient été proposés. L'attribution par le biais d'une procédure négociée est conforme à la réglementation relative aux marchés publics<sup>62</sup>.

Toutes les décisions d'attribution ont été soumises à l'avis préalable de l'Inspection des finances, et il a été tenu compte de tous les avis.

Lors de l'attribution des marchés, le régime de délégation, tel qui était en vigueur à ce moment-là au sein de la Régie, a été respecté.

D'une manière générale, il est constaté que, lorsque la Régie a estimé que le prix des offres était trop élevé, une nouvelle procédure a été organisée.

Outre pour les lots 02 et 19 précités, tel a été le cas pour le lot 04 (colmatage du toit) et le lot 05 (fermeture de façade et toits en verre). Dans le premier cas, un appel d'offres général a été organisé après une adjudication publique et, dans le deuxième, l'appel d'offres général a été relancé une deuxième fois.

Il a pu être constaté que, pour la plupart des lots, le nombre de soumissionnaires était limité. Pour les lots 04 et 05, seuls deux soumissionnaires ont remis une offre, et ce lors des deux procédures d'adjudication. Il est possible que cette

---

<sup>61</sup> Loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services et ses arrêtés d'exécution.

<sup>62</sup> La procédure négociée est justifiée en renvoyant à l'article 17, §2, 1<sup>o</sup>, d), (offres irrégulières) de la loi relative aux marchés publics. Pour le lot 19, il est aussi fait référence à l'article 17, §2, 1<sup>o</sup>, c) (urgence).

situation ait eu pour effet de limiter la mise en concurrence. Le nombre restreint de soumissionnaires ne peut pas être imputé au fait que la Régie n'a pas fait de publicité suffisante au sujet des marchés. La plupart des lots ont, en effet, aussi fait l'objet d'un avis de pré-information dans le *Journal officiel des communautés européennes* et le *Bulletin des adjudications*.

Comme le surcoût a probablement été causé par la mise en concurrence insuffisante, la Cour a voulu s'assurer par un examen minutieux que les délais de publication des marchés avaient été strictement respectés et a constaté que c'était le cas. Lorsque le délai entre l'envoi de l'avis au *Journal officiel des communautés européennes* et l'ouverture des offres était inférieur à 52 jours, le marché a été annoncé préalablement par le biais d'un avis de pré-information. Le délai entre l'envoi de l'avis de pré-information et l'envoi de l'avis de marché au *Journal officiel des communautés européennes* n'a jamais été inférieur à 52 jours. Dans deux cas, un délai de plus de douze mois s'est écoulé entre les deux dates d'envoi (lots 15 (sanitaires) et 19). Dans ces deux cas, le délai de 52 jours entre l'envoi au *Journal officiel des communautés européennes* et l'ouverture des offres a été respecté<sup>63</sup>.

### 3.2.2 Extension irrégulière d'un marché

Le nouveau palais de justice d'Anvers n'a pu être construit qu'après l'exécution préalable de plusieurs travaux d'infrastructure par la Région flamande, qui s'inscrivaient dans le cadre du réaménagement des boulevards d'Anvers. Il s'agissait principalement du réaménagement du tunnel Amam<sup>64</sup>.

Comme la Région flamande n'est pas parvenue à faire exécuter les travaux en temps voulu, la Régie a décidé de les confier à l'entrepreneur du lot 03 (béton et maçonnerie) et n'a pas organisé de nouvelle procédure d'adjudication. Elle n'a pas davantage considéré ces travaux comme une adjudication après une procédure négociée. Le marché de l'entrepreneur a été étendu par le biais d'un décompte, qui a ajouté plusieurs postes supplémentaires au métré initial.

La construction du tunnel Amam peut, cependant, difficilement être considérée comme l'extension ou l'adaptation du marché initialement confié à l'entrepreneur. Il s'agissait d'un nouveau marché qui aurait dû être attribué – si possible, après une mise en concurrence – suivant l'un des modes d'adjudication prévus par la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics.

La Régie s'est vue dans l'obligation d'agir de cette manière, parce que l'attente de l'exécution des travaux par la Région flamande ou l'organisation d'une nouvelle adjudication aurait sans aucun doute entraîné un retard supplémentaire dans l'exécution des travaux du bâtiment et, partant, des surcoûts. Outre le report de la livraison provisoire du bâtiment – et la prolongation éventuelle de plusieurs contrats de location – un nouveau retard aurait pu conduire à des demandes de dommages et intérêts de la part des entrepreneurs concernés par le chantier, parce que leurs machines et autres matériels de chantier auraient été en chômage. Tel aurait certainement été le cas pour l'entrepreneur du lot 03 (travaux de bétonnage et de maçonnerie).

La façon de procéder de la Régie a, toutefois, eu comme conséquence que la concurrence n'a pas joué pour ce marché et que les travaux n'ont peut-être pas été exécutés aux conditions les plus avantageuses pour le Trésor.

<sup>63</sup> Article 5 de l'arrêté royal du 8 janvier 1996 relatif aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services et aux concessions de travaux publics.

<sup>64</sup> Voir point 4.1.1.

### 3.2.3 Négociations irrégulières avec un soumissionnaire

L'attribution du lot 04 (structure en acier, toits en coquille et colmatage du toit) a été annulée par le Conseil d'État le 12 mars 2009 à la suite d'une plainte introduite par le soumissionnaire classé deuxième à l'issue de la procédure<sup>65</sup>.

La Régie avait d'abord demandé aux deux soumissionnaires des précisions par écrit concernant leur offre au sujet du calendrier du chantier. Après avoir reçu une réponse des deux parties, la Régie a encore demandé une précision complémentaire au soumissionnaire auquel le marché a finalement été attribué. Cette précision complémentaire a permis à la Régie d'obtenir de la part de ce soumissionnaire un engagement similaire, concernant le calendrier du chantier, à celui obtenu de la part de l'autre soumissionnaire après la première précision.

Le soumissionnaire classé second estime que, si l'on ne tient pas compte de la deuxième précision, son offre aurait été mieux notée que celle finalement classée première. La partie requérante estimait que le deuxième contact entre la Régie et le soumissionnaire ne pouvait pas être considéré comme une prise de contact visant à préciser ou à compléter l'offre, comme le permet l'article 115 de l'arrêté royal du 8 janvier 1996 précité et que le soumissionnaire avait ainsi eu la possibilité d'adapter son offre initiale.

Le Conseil d'État a jugé que cette manière de procéder violait l'article 115, alinéa 6, précité et l'article 16 de la loi du 24 décembre 1993, qui dispose que le marché doit être attribué au soumissionnaire ayant remis l'offre régulière la plus intéressante. La décision de la Régie a également violé le principe d'égalité de traitement des soumissionnaires. Elle a été annulée par le Conseil d'État<sup>66</sup>.

### 3.2.4 Respect du cahier général des charges

La Cour des comptes souhaitait aussi examiner si le cahier général des charges<sup>67</sup> avait été respecté pendant l'exécution du chantier. Cette partie s'est avérée toutefois difficilement réalisable dans la pratique. En effet, les entrepreneurs ont été contrôlés par le promoteur, la Régie ne vérifiant que le contrôle du promoteur. À cet égard, le contrôle effectué par la Régie n'est pas suffisamment documenté pour pouvoir juger si la Régie a effectivement examiné le respect du cahier général des charges par l'entrepreneur. Il n'existe pas de rapport synthétique dans lequel la Régie donnerait un aperçu du mode d'organisation de ces contrôles et des constatations effectuées à cette occasion.

## 3.3 Gand

Comme déjà mentionné, le lot 01 (gros-œuvre) des travaux de construction a été exécuté par le promoteur.

Pour l'attribution des autres lots du poste 02, la Régie a toujours, à une exception près, d'abord organisé un appel d'offres général. Lors de l'attribution des marchés, le délai de publication prescrit par la réglementation a été respecté dans tous les cas. Mis à part le lot 19 (travaux relatifs aux abords), tous les lots ont également été attribués au soumissionnaire ayant remis, dans le cadre de l'appel d'offres général, l'offre régulière la plus intéressante.

<sup>65</sup> Arrêt n° 191.370.

<sup>66</sup> L'entrepreneur a cité la Régie à comparaître devant le tribunal civil en vue d'obtenir des dommages et intérêts. Cette affaire n'a pas encore été jugée. Le 24 avril 2009, la Régie a mandaté son conseil pour tenter de régler l'affaire à l'amiable.

<sup>67</sup> Annexe à l'arrêté royal du 26 septembre 1996, telle que complétée par les dispositions des cahiers spéciaux des charges.

Le lot 19 a finalement été attribué au terme d'une procédure négociée. La Régie n'a reçu qu'une seule offre pour ce marché et son prix s'élevait pratiquement au double de l'estimation réalisée préalablement à la procédure d'attribution. La Régie a entamé des négociations avec le seul soumissionnaire sur la base du cahier spécial des charges. Elles ont conduit à un prix supérieur de 10,8% à l'estimation, ce que la Régie a jugé acceptable. La manière de procéder en l'occurrence est conforme aux dispositions de l'article 17, §2, 1<sup>o</sup>, d), de la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics.

Le lot 02 (égouttage) du coût de construction a été intégré dans le lot 01 (travaux de gros-œuvre); cette opération fait suite à la découverte d'eaux polluées en provenance de terrains adjacents dans le puits de fondation<sup>68</sup>. Vu les circonstances, il était pratiquement obligatoire de faire exécuter les travaux d'égouttage sous la supervision de l'entrepreneur du lot 01. Le marché proprement dit a été attribué à l'issue d'une procédure négociée, après consultation de trois entrepreneurs. Cette méthode peut être acceptée parce que, dans ce cas, les travaux avaient un caractère urgent et découlaient de circonstances imprévisibles<sup>69</sup>.

Les dossiers d'attribution de l'ensemble des lots ont été soumis à l'avis préalable de l'Inspection des finances. Tous les dossiers ont fait l'objet d'un avis positif.

Lors de l'attribution des marchés, le régime de délégation, tel qu'il était en vigueur à ce moment-là au sein de la Régie, a été respecté.

### **3.4 Conclusion intermédiaire**

Lors de l'attribution des lots, la Régie a, dans la plupart des cas, appliqué correctement la réglementation relative aux marchés publics. Concernant Anvers, l'extension du marché relatif au lot 03 (béton et maçonnerie), à savoir la construction du tunnel Amam, n'était pas conforme à la réglementation, la concurrence n'ayant pas pu jouer pleinement et les travaux n'ayant probablement pas été effectués aux conditions les plus intéressantes. L'annulation, par le Conseil d'État, de la décision d'attribution du lot 04 au motif que la Régie n'avait pas appliqué scrupuleusement la législation entraîne le paiement de dommages et intérêts par la Régie.

En l'absence de données dans les dossiers de la Régie, la Cour n'a pas pu vérifier le respect du cahier général des charges, par le promoteur et les entrepreneurs, lors de l'exécution des travaux.

<sup>68</sup> Voir aussi le point 4.2 à ce sujet.

<sup>69</sup> Article 17, §2, 1<sup>o</sup>, c), de la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics.

## Chapitre 4

### Coûts à supporter par des tiers

---

La Cour des comptes a examiné si la Régie a récupéré de manière effective et efficiente les coûts qu'elle a effectués pour le compte de tiers dans le cadre des conventions de promotion ou qui ont été provoqués par des tiers.

#### 4.1 Anvers

La convention de promotion prévoyait que certains travaux seraient exécutés pour le compte de tiers<sup>70</sup>. Le coût de ces travaux devait être payé par la Région flamande et par la ville d'Anvers et ne serait pas intégré dans le calcul de l'indemnité due au promoteur par la Régie.

##### 4.1.1 Tunnel Amam

Le conseil des ministres du 19 juillet 2001 a approuvé le protocole d'accord à soumettre à la Région flamande en vue de régler la synchronisation d'un certain nombre de travaux routiers et d'infrastructure et la construction du palais de justice. Il ressort de la note soumise au conseil des ministres que le choix du site du nouveau palais de justice a été opéré en concertation avec la ville d'Anvers et la Région flamande. Toutefois, le protocole d'accord n'a été signé que le 20 mars 2002 par la Région flamande.

Les documents révèlent que le début de la construction du palais de justice avait été planifié avant qu'un accord formel n'ait été conclu avec la Région flamande<sup>71</sup>. Or, la collaboration de cette dernière était nécessaire pour procéder à la construction. Plus précisément, les travaux prévus concernant le tunnel Amam devaient être exécutés avant de pouvoir entamer le gros-œuvre du bâtiment. De même, les travaux d'infrastructure préparatoires (lot 01) devaient être achevés avant que le chantier ne puisse être entamé. Finalement, le commencement tardif des travaux du tunnel a entraîné des retards dans l'exécution du chantier du palais de justice. Ces retards ont entraîné à leur tour des surcoûts<sup>72</sup>. Comme déjà mentionné plus haut, les travaux du tunnel Amam s'inscrivaient dans le cadre du réaménagement des boulevards d'Anvers. Ce projet a enregistré un retard d'environ un an.

Dans le cadre du réaménagement des boulevards, le tunnel Amam devait être prolongé et élargi. Le protocole d'accord stipulait que les travaux seraient exécutés par l'entrepreneur sélectionné par la Région flamande pour exécuter les travaux du tunnel et (à la demande de celle-ci) que la Régie supporterait les coûts de la prolongation demandée par elle, tandis que la Région flamande prendrait en charge le coût de l'élargissement.

---

<sup>70</sup> Il s'agissait de travaux d'infrastructure, partiellement liés au réaménagement prévu des boulevards d'Anvers.

<sup>71</sup> Le protocole d'accord conclu entre la Région flamande et la Régie précise que les travaux du bâtiment seraient entamés le 19 juin 2001. Les travaux d'infrastructure préparatoires – lot 01 de la convention de promotion – seraient entamés dans le courant de la deuxième moitié du mois de février 2001.

<sup>72</sup> Ce thème est abordé plus en détail au point 3.2.2.

Initialement, l'objectif de la Régie était d'attendre la fin de la réalisation de ce prolongement et de cet élargissement pour entamer le gros-œuvre du palais de justice. Une partie des fondations du bâtiment devait reposer sur le toit du tunnel. À cet effet, le tunnel devait être prolongé. Le report des travaux du tunnel a donc contraint la Régie à rechercher une solution alternative.

À l'origine, elle avait décidé de confier la réalisation du puits central à l'entrepreneur du lot 03 (béton et maçonnerie), tandis que les deux puits latéraux seraient construits par l'entrepreneur de la Région flamande. Les deux chantiers devaient être coordonnés par le promoteur. Finalement, les deux chantiers ont été exécutés par l'entrepreneur du lot 03<sup>73</sup>. En outre, la Régie a payé le coût de la construction du puits central et la Région flamande celui de la construction des puits latéraux<sup>74</sup>, ce qui n'est pas conforme au protocole d'accord. À ce jour, aucun décompte n'a encore été effectué entre les deux parties<sup>75</sup>. Le coût des puits latéraux est toutefois pris en compte dans le calcul de l'indemnité de coordination auquel le promoteur a droit<sup>76</sup>.

L'article 5 du protocole d'accord dispose que la Région flamande doit prémunir la Régie contre tout retard – et les conséquences financières qui y sont liées - dans la construction du palais de justice. Le texte précise expressément «*y compris ceux relatifs aux travaux préparatoires du lot 01, engendrés par le déroulement et le retard et/ou l'arrêt des travaux effectués par la Région flamande au tunnel Amam* (traduction)». À la clôture du présent audit de la Cour des comptes, la Régie n'avait pas encore entamé de démarches en vue de mettre en demeure la Région flamande pour les surcoûts causés par le retard enregistré à la suite du report des travaux du tunnel Amam.

#### 4.1.2 Travaux d'infrastructure complémentaires

La convention de promotion initiale signalait que, pour préparer le chantier, certains travaux d'infrastructure devraient probablement être effectués à la charge d'un tiers. L'avenant 1 a dérogé à cette disposition. Plusieurs travaux d'infrastructure ont été intégrés dans la convention de promotion. Les travaux ont fait l'objet du lot 01 (travaux d'infrastructure préparatoires) du poste 02.

Le terrain sur lequel le palais de justice a été construit était traversé par un collecteur d'eaux usées. Cet élément était connu avant le début du chantier<sup>77</sup>. Le conseil des ministres a estimé que l'aménagement d'un nouveau collecteur et la déviation des conduites qui en découle ne pouvaient pas être mis à la charge de la ville d'Anvers ou d'Aquafin. C'est la Régie qui devrait prendre les coûts en charge. L'avenant n° 1 du 25 juillet 2001 a intégré le remplacement du collecteur d'eaux usées dans la convention de promotion. Plusieurs travaux de voirie ont aussi été ajoutés à la convention de promotion, en particulier, la nouvelle sortie du Ring vers le Singel, qui est donc aussi à la charge de la Régie.

<sup>73</sup> L'exécution du tunnel Amam faisait partie de la procédure d'attribution pour l'aménagement des boulevards. Cette procédure était achevée lorsque la Régie a commencé à préparer le chantier du palais de justice. Les travaux des boulevards ont toutefois été reportés en raison d'une procédure devant le Conseil d'État. Le marché avait donc déjà été attribué par la Région flamande, mais l'entrepreneur n'avait pas encore reçu l'ordre de commencer les travaux. La construction du puits central devait initialement, elle aussi, être réalisée par cet entrepreneur sous la supervision et aux frais de la Région flamande.

<sup>74</sup> Le coût de la construction des puits latéraux s'est élevé à 4.550.657,36 euros et le coût de la construction du puits central à 3.005.683,25 euros.

<sup>75</sup> Si un décompte était établi, il pourrait avoir un impact sur le coût final du bâtiment.

<sup>76</sup> Communication du responsable de projet de la Régie.

<sup>77</sup> Note au conseil des ministres du 19 juillet 2001.



Les travaux du lot 01 ont été attribués pour un montant de 101.021.882 francs (2.504.267,04 euros). Pendant l'exécution du chantier, des travaux supplémentaires se sont avérés nécessaires. Le marché s'est finalement élevé à 2.793.640,75 euros – y compris les décomptes, les régularisations et les révisions.

Le lot 01 a été étendu à l'installation d'un collecteur d'eaux pluviales. Celui-ci avait été prévu lors du réaménagement des boulevards. Il se situait en dessous du chemin de chantier qui serait aménagé. Il fallait, par conséquent, installer le collecteur avant le démarrage du chantier. La Régie a décidé de prendre ces travaux en charge, parce que le réaménagement des boulevards avait enregistré un retard. L'installation a coûté 255.561,96 euros. Ce coût doit normalement être payé par la Région flamande. Pour le moment, la Régie n'a entrepris aucune démarche pour récupérer ce montant.

## 4.2 Gand

Dans le cas du palais de justice de Gand également, plusieurs travaux ont été effectués dont le coût était à supporter par des tiers.

En premier lieu, il s'agit de quelques coûts supplémentaires engendrés par la pollution de la nappe phréatique du puits de fondation, provenant de terrains adjacents. À cause de cette pollution, le puits a dû être creusé plus en profondeur pour que les murs protecteurs soient enfoncés davantage dans le sol. La pollution a également eu pour effet principal de modifier la méthode de drainage du puits, étant donné que l'eau devait être stockée et évacuée sous contrôle. Au total, le surcoût s'est élevé à 5.416.834,39 euros<sup>78</sup>. Ces coûts devraient être supportés par les propriétaires des terrains adjacents, la ville de Gand et une société privée.

En outre, des travaux de terrassement ont été effectués pour le compte de la ville de Gand (pour un montant très restreint de 8.347,68 euros) en vue de réaliser le puits de fondation d'un centre pour la jeunesse, prévu sur le même terrain. Dans ce cas, il s'agissait d'un montant très restreint, à savoir 8.347,68 euro.

Le SPF Justice a conclu un accord avec une banque, permettant à cette dernière d'aménager un bureau au sein du palais de justice de Gand. Ce bureau devait évidemment être intégré dans le bâtiment, ce qui a amené la Régie à effectuer certains travaux pour le compte de la banque. Au total, un montant de 68.193,72 euros doit être récupéré auprès de la banque.

Conformément au règlement administratif d'entretien de la Régie, la signalisation pour les utilisateurs est à la charge de l'occupant. À cet effet, un montant de 66.613,55 euros sera facturé à la Justice.

La direction Flandre orientale de la Régie a signalé en mai 2009 que des demandes de dommages et intérêts ou des créances avaient été envoyées à toutes les parties concernées. Cependant, fin 2009, la Régie n'avait encore reçu aucun des montants précités.

La Cour des comptes ne dispose pas d'informations indiquant si la Régie a entrepris dans l'intervalle d'autres démarches (juridiques) pour renforcer ses demandes. Il n'apparaît pas non plus clairement si toutes les créances et demandes ont

<sup>78</sup> Ce montant comprend, outre le coût des travaux proprement dits, un certain nombre de coûts secondaires (gestion du projet, contrôle technique, surveillance architecte, coût expert en assainissement des sols, assurances, etc.), les coûts de financement et les coûts engendrés par le prolongement du délai accordé en raison de la pollution.

été inscrites dans la comptabilité. L'audit a toutefois permis de constater que le service de la comptabilité de la Régie n'avait pas été informé du fait que la banque avait été sommée par la Régie de rembourser les travaux préfinancés pour elle. Par conséquent, il n'était pas en mesure de comptabiliser ces sommes comme créances.

#### **4.3 Conclusion intermédiaire**

Comme certains travaux étaient nécessaires d'urgence pour achever les projets des deux palais de justice, la Régie a pris à sa charge des travaux qui devaient normalement être financés par un autre organisme ou une autre personne morale.

À Anvers, la répartition des coûts prévue dans le protocole d'accord conclu avec la Région flamande pour la prolongation et l'élargissement du tunnel Amam n'a pas été finalisée. De même, la Régie n'a encore entrepris aucune démarche pour récupérer le coût d'un collecteur d'eaux pluviales auprès de la Région flamande.

À Gand, la Régie a envoyé des sommations de paiement, tant pour les dommages et intérêts résultant de la pollution des nappes phréatiques auxquels elle estime avoir droit (5.416.834,39 euros), que pour les travaux effectués pour le compte d'un tiers et qu'elle a préfinancés. Il n'apparaît pas clairement si la Régie a, dans l'intervalle, entrepris d'autres démarches pour renforcer ses demandes ni si toutes les demandes et créances ont été reprises dans la comptabilité.

## Chapitre 5

### Contrôle des décomptes et des régularisations du coût de construction et des décomptes des autres postes du coût d'investissement

---

La Cour des comptes a examiné la manière dont la Régie a contrôlé les décomptes et régularisations relatifs aux travaux supplémentaires et aux hausses de prix (par rapport à ce qui avait été convenu au moment de l'attribution du marché), ainsi que les décomptes des autres postes du coût d'investissement. Elle a également tenu compte des remarques de l'Inspection des finances.

L'audit de la Cour ne visait pas à contrôler la légalité et la réalité de l'ensemble des décomptes et régularisations. Dans le cadre d'un échantillonnage, elle a néanmoins examiné tous les décomptes de 150.000 euros et plus – pour Anvers – et de 100.000 euros et plus – pour Gand – afin de se faire une meilleure idée de la qualité du contrôle interne réalisé par la Régie. Au total, dans le dossier anversoïis, 57 décomptes et régularisations ont été contrôlés, représentant un montant de 31 millions d'euros (montants absolus). Dans le dossier gantoïis, 24 décomptes et régularisations (pour 9 millions d'euros) ont été contrôlés.

#### 5.1 Approbation des modifications effectuées pendant l'exécution des travaux

Au début des deux projets, un groupe de direction interdépartemental, composé de représentants de la Régie et de la Justice, a été créé. Ce groupe de travail n'avait toutefois pas pour mission de contrôler l'exécution des chantiers et ne comprenait pas non plus, d'après le chef de projet de la Régie, de spécialistes juridiques ou financiers.

La convention de promotion prévoyait que le promoteur devait obtenir l'accord préalable du pouvoir adjudicateur – la Régie – pour toutes les modifications qui s'avéraient nécessaires pendant l'exécution des travaux (voir, pour Anvers, le point 2.1.2)<sup>79</sup>.

Les décomptes relatifs aux implications financières des modifications ont été transmis au promoteur par les entrepreneurs. Ce dernier a contrôlé les décomptes et a, dans la plupart des cas, négocié avec les entrepreneurs au sujet du montant demandé. Lorsque l'entrepreneur et le promoteur étaient parvenus à un accord, le décompte était soumis à l'approbation de la Régie, conformément aux dispositions de la convention de promotion.

Comme la Cour des comptes n'a pas accès à l'administration du promoteur, elle n'a pas pu examiner quels contrôles ce dernier a effectués sur les décomptes et régularisations. Elle n'a pu se faire une idée de la manière dont le contrôle a été organisé que sur la base des documents soumis par le promoteur à la Régie.

---

<sup>79</sup> Article B.2.2.2.6. de la convention. Il ne pouvait y être dérogé qu'en cas d'extrême urgence.

## 5.2 Anvers

Les coûts de construction (poste 02 de la convention de promotion) qui ont finalement été intégrés dans le coût d'investissement de la convention de promotion (179,6 millions d'euros avant la révision des prix) dépassent de 20 % les coûts fixés lors de l'attribution des marchés au cours de la période 2001-2003 (149,7 millions d'euros). Cette augmentation a été justifiée à l'aide de 469 décomptes soumis et approuvés pour les dix-huit lots faisant partie du coût de construction (voir point 2.1.8).

Le coût d'investissement total, qui contenait, outre le coût de construction (après révision), douze autres postes, est passé de 113,1 millions d'euros au moment de l'attribution de la convention de promotion en 2000, à 258,8 millions d'euros (ce qui représente une augmentation de 128,8 %) (voir point 2.1.6).

L'audit de la Cour des comptes a mis en lumière les problèmes, imprécisions et inefficiences énumérés ci-après en ce qui concerne le contrôle interne et l'autorisation des surcoûts.

### 5.2.1 Approbation préalable des modifications pendant l'exécution des travaux

Les deux principales adaptations du calendrier du chantier – résultant du retard des travaux relatifs au tunnel Amam et du report de la réception provisoire – ont été approuvées préalablement par le ministre compétent pour la Régie. Le promoteur a donc reçu l'accord écrit préalable de la Régie pour ces modifications, comme le stipulait l'accord de promotion.

Dans les autres cas, cette obligation n'a pas été respectée. Si des modifications ont été communiquées à la Régie et discutées avec elle, elles n'ont toutefois jamais fait l'objet d'un accord écrit de sa part<sup>80</sup>. Cette omission est contraire aux dispositions de l'article 1b) du chapitre A4 de la convention de promotion.

La Régie dispose d'instructions précisant de quelle manière les décomptes et les régularisations afférents à des travaux pour lesquels elle agit en tant que maître d'ouvrage doivent être approuvés. Ces directives n'ont pas été appliquées à l'exécution des travaux relatifs au palais de justice. En outre, il n'apparaît pas clairement si elles sont également applicables aux chantiers qui sont attribués et gérés par un promoteur dans le cadre d'une convention de promotion.

### 5.2.2 Contrôle par l'administration de la Régie

La Cour a examiné la justification des 57 décomptes et régularisations dont le montant dépassait 150.000 euros.

Le contrôle exécuté, selon ses propres dires, par la Régie sur les décomptes approuvés par le promoteur n'a pas été documenté. La Cour n'a retrouvé aucun document donnant un aperçu des contrôles effectués par la Régie au sujet des décomptes établis par le promoteur en concertation avec les entrepreneurs concernés. Il en va de même pour des documents rédigés par la Régie mentionnant les motifs d'acceptation des décomptes, les négociations menées entre la Régie et le promoteur, les décomptes initialement refusés par la Régie et le motif, etc.

<sup>80</sup> Communication du responsable de projet de la Régie et du chef de projet du promoteur.

Les propositions de décomptes élaborées par le promoteur, telles qu'elles ont pu être consultées par la Cour, contiennent une justification dans la plupart des cas. Elles donnent aussi généralement un (bref) aperçu des négociations menées entre le promoteur et les entrepreneurs. Elles contiennent plusieurs annexes qui devraient justifier les montants repris dans les décomptes.

Lorsque les travaux supplémentaires commandés ont été effectués sur la base de prix unitaires repris dans le métré initial, le contrôle des prix est facile à réaliser. Le contrôle par échantillonnage effectué par la Cour a démontré que, dans ces cas, ce sont toujours les prix unitaires du métré qui ont été facturés. Les dossiers de décomptes soumis par la Régie ne permettent toutefois pas de déterminer de quelle manière les quantités facturées ont été contrôlées par la Régie.

Cependant, de nombreux décomptes contiennent des travaux qui n'avaient pas été prévus dans le métré initial joint à l'adjudication ou à l'appel d'offres et qui ont été exécutés aux nouveaux prix convenus. Les dossiers font apparaître que ces prix ont été négociés entre le promoteur et les entrepreneurs. Lorsque les travaux ont été effectués par l'entrepreneur principal, ces prix convenus sont justifiés dans plusieurs cas par les coûts du matériel – appuyés par une offre de prix ou une facture – et un relevé des heures de travail prestées. Parfois, ils sont justifiés uniquement par une liste de prix établie par l'entrepreneur même, mais non étayée par un autre document. Les dossiers ne montrent pas de quelle manière ces prix et les quantités facturées ont été contrôlés par la Régie. Dans quelques cas, la justification du décompte mentionne que les quantités acceptées ont fait l'objet d'un contrôle approfondi par les fonctionnaires de la Régie. Cette affirmation n'est, toutefois, pas étayée à l'aide, par exemple, de notes justificatives, de notes de calcul ou de rapports de contrôle.

Lorsque les travaux ont été effectués par un sous-traitant, les prix convenus sont, dans plusieurs cas, justifiés par une offre du sous-traitant. Comme le souligne aussi l'Inspection des finances<sup>81</sup>, les dossiers ne contiennent jamais de factures devant justifier les travaux supplémentaires facturés.

Les prix convenus dans les dossiers contrôlés par la Cour ont été systématiquement revus en fonction de la date d'adjudication<sup>82</sup>.

Les dossiers de décomptes contiennent des éléments permettant de déduire que la Régie a effectué un contrôle. Toutefois, en l'absence de documentation du contrôle, il est impossible de se faire une idée de la portée de celui-ci<sup>83</sup>.

---

<sup>81</sup> Voir le point 5.2.3.

<sup>82</sup> Cette opération s'impose pour éviter que la révision soit appliquée deux fois. La plupart des décomptes contiennent des prix unitaires figurant dans le métré initial et les prix convenus. Pour le calcul de la révision, les deux montants sont additionnés et le pourcentage de révision est appliqué sur cette somme. Pour effectuer un calcul correct, les prix convenus, fixés à une date ultérieure à celle de fixation des prix unitaires repris dans le métré, doivent être revus en fonction de la date d'adjudication.

Cette révision n'a pas été effectuée pour un certain nombre de décomptes du lot 07. La Régie justifie cette façon de procéder en précisant que le prix initialement demandé par l'entrepreneur avait été fortement diminué à la suite des négociations. L'Inspection des finances, de son côté, a constaté lors de son contrôle que certains prix convenus n'avaient pas été revus en fonction de la date d'adjudication. Voir le point 5.2.3 à ce sujet.

<sup>83</sup> Le fait qu'il a été constaté que, dans un certain nombre de cas, les négociations entre le promoteur et l'entrepreneur ont conduit à une diminution du prix demandé par l'entrepreneur est naturellement insuffisant pour conclure sans plus que les prix du décompte étaient conformes au marché.

En outre, le fait que les décomptes ont été principalement contrôlés par le promoteur comporte certains risques pour les autorités. Le coût de construction est finalement payé par les autorités et non par le promoteur. De plus, ce coût est pris en compte pour calculer l'indemnité à laquelle le promoteur a droit, de sorte qu'il a lui-même intérêt, d'un point de vue financier, à le maximaliser<sup>84</sup>.

Cette problématique se pose aussi pour les architectes et les bureaux d'études, dont la rémunération se base aussi sur le coût du projet. Les autorités courent en l'occurrence aussi le risque que le coût du projet ne soit pas minimalisé<sup>85</sup>.

### 5.2.3 Contrôle de l'Inspection des finances

Le contrôle exercé par l'Inspection des finances sur la Régie est réglé par l'arrêté royal du 8 avril 1954<sup>86</sup>. Pour les marchés publics gérés directement par la Régie, la règle veut que les décomptes relatifs à des contrats en cours et s'élevant à plus de 5.500 euros (hors TVA) soient soumis à l'Inspection des finances pour avis.

Il n'apparaît pas clairement si, en application de cet arrêté, les décomptes devaient être soumis à l'avis préalable de l'Inspection des finances. En effet, ils avaient trait à des contrats conclus entre le promoteur et les entrepreneurs. Ce n'est qu'une fois qu'ils ont été repris dans la convention de promotion et dans la base de calcul de la rémunération due par la Régie au promoteur dans le cadre du contrat initial qu'ils ont eu des conséquences financières pour la Régie<sup>87</sup>.

Les premiers décomptes ont été approuvés par la Régie sans avoir été soumis à l'Inspection des finances. La Cour n'a, toutefois, pas pu examiner quels décomptes ont été ou non soumis au visa préalable de l'Inspection.

Ultérieurement, les décomptes ont effectivement été soumis à l'Inspection, mais de manière tardive et après achèvement des travaux. Ils ont fait l'objet d'un avis négatif<sup>88</sup>. Les considérations suivantes ont amené l'Inspection à rendre des avis négatifs :

- L'Inspection des finances est placée devant le fait accompli; la réglementation relative au contrôle administratif et budgétaire n'a pas été respectée (observation répétée dans pratiquement tous les avis).
- La nécessité/l'opportunité des travaux supplémentaires ou des modifications n'est pas motivée (observation répétée dans pratiquement tous les avis).
- Les surcoûts sont causés, dans certains cas, par des décisions tardives des concepteurs, sans que ceux-ci n'en soient tenus pour responsables.

<sup>84</sup> Par souci de clarté, il convient de préciser que, pendant son audit, la Cour n'a décelé aucune indication selon laquelle le promoteur aurait manifestement accepté des travaux ou des coûts supplémentaires dans le but d'augmenter sa rémunération.

<sup>85</sup> Le rapport du bureau d'audit effectue la même constatation.

<sup>86</sup> Arrêté royal du 8 avril 1954 réglant les modalités de contrôle des inspecteurs des finances dans certains organismes d'intérêt public.

<sup>87</sup> Comme déjà mentionné, les droits et les obligations de la Régie dans le cadre de la convention de promotion ont été transférés à un tiers-investisseur. Fondamentalement, ce transfert ne change rien à la charge financière qui sera finalement supportée par la Régie. Le coût d'investissement total est mis à la charge de la Régie.

<sup>88</sup> Avis des 8 mai 2007 (2 avis), 14 mai 2007, 21 mai 2007, 15 juin 2007 (2 avis), 20 août 2007, 4 septembre 2007 et 10 septembre 2007.

- Dans d'autres cas, les surcoûts sont engendrés par des erreurs de tiers, sans que ceux-ci n'en soient tenus responsables (par exemple: la réparation de plafonnage endommagé par des entrepreneurs travaillant sur le chantier).
- Lorsque le décompte se base sur des prix convenus<sup>89</sup>, le dossier ne fait pas apparaître si, ni comment, la Régie a vérifié leur conformité avec le marché; plusieurs dossiers de décomptes ne contiennent pas de justification des prix convenus.
- Lorsque les travaux supplémentaires ont été exécutés par un sous-traitant, ils ne sont jamais étayés par une facture du sous-traitant; dans plusieurs cas, les dossiers contiennent, toutefois, une offre du sous-traitant.
- Les échelles barémiques utilisées dans les décomptes ne sont pas motivées.
- Dans quelques cas, les travaux supplémentaires représentent plus de trois fois les quantités initialement prévues et ni le promoteur ni la Régie n'ont exigé une révision des prix unitaires, conformément aux dispositions de l'article 42, §2, du cahier général des charges.
- Dans quelques cas, les prix convenus n'ont pas été revus en fonction de la date d'adjudication du lot<sup>90</sup>.

Dans sa réponse à deux avis négatifs de l'Inspection des finances, la Régie mentionne que *«le respect strict et correct de la réglementation en vigueur aurait sans aucun doute mené à une succession de suspensions du chantier, avec toutes les conséquences financières qui s'ensuivent et une influence néfaste sur le calendrier du projet. La durée d'exécution usuelle de ce contrôle administratif et budgétaire préalable est telle que les décisions requises n'auraient jamais pu être prises à temps (souvent sans délai/par retour de courrier), compte tenu du délai très serré prévu pour la réalisation de ce nouveau bâtiment (traduction)»*<sup>91</sup>.

À la suite de ces avis négatifs, la Régie a soumis le dossier au ministre du Budget compétent et au conseil des ministres (voir point suivant)<sup>92</sup>.

À ce moment-là, les décomptes définitifs relatifs aux autres postes du coût d'investissement n'étaient pas tous disponibles, de sorte que la Régie n'a pas pu respecter les procédures de contrôle normales. Outre la supervision hiérarchique des décisions des fonctionnaires dirigeants concernés (prévue dans le régime de délégation), les décisions ayant un impact budgétaire doivent être soumises au contrôle de l'Inspection des finances. Or, la Cour n'a retrouvé aucun avis de l'Inspection des finances concernant les postes 03 à 13 du coût d'investissement.

<sup>89</sup> Voir aussi point 5.2.2.

<sup>90</sup> D'après le responsable du projet de la Régie, les prix convenus ont encore été revus en fonction de la date d'adjudication après les observations de l'Inspection des finances et un décompte en moins a été établi. Les décomptes ayant fait l'objet de ces observations de l'Inspection des finances ne faisaient pas partie de l'échantillon examiné par la Cour.

<sup>91</sup> Lettre du 20 juin 2007 du conseiller général – chef de service, responsable de la direction Anvers, à l'Inspection des finances.

<sup>92</sup> Le rapport du bureau d'audit souligne que la «valeur ajoutée» du contrôle de l'Inspection des finances dans ce projet «ne s'est pas suffisamment manifestée (traduction)».

#### 5.2.4 Intervention du ministre du Budget

Les décomptes ont finalement été implicitement approuvés lors de la transaction du 26 octobre 2007, conclue entre le promoteur et la Régie. La transaction a pu être conclue après avoir obtenu l'accord du ministre du Budget sur le décompte tel que proposé par le promoteur :

Le dossier ne permet pas de déduire si le ministre du Budget a fait contrôler les décomptes concernés.

En outre, l'accord du ministre du Budget n'a été donné qu'à condition que la Régie fasse examiner ce dossier par un cabinet d'audit (voir point 2.1.9 du présent rapport).

#### 5.2.5 Résultats de l'examen du cabinet d'audit concernant les décomptes acceptés par le promoteur

L'audit externe a examiné l'ensemble des décomptes acceptés par le promoteur. Il est parvenu à la conclusion suivante :

*« Notre impression générale est que tous les décomptes ont été élaborés de manière uniforme et sont très documentés. Pour une personne extérieure qui n'a pas été impliquée dans le processus de construction, l'origine, la motivation et le calcul du décompte sont faciles à suivre. »* (traduction)

Sur la base de son audit (voir point 5.2.2 ci-dessus), la Cour ne peut pas se rallier sans réserve à cette conclusion.

L'audit externe a également procédé à un contrôle par échantillonnage pour examiner si les travaux faisant l'objet des décomptes avaient été effectivement réalisés. Aucune anomalie importante n'a été constatée à cet égard.

#### 5.2.6 Contrôle du décompte des autres postes du coût d'investissement

Pendant l'audit, la Cour des comptes a constaté qu'au moment où le ministre des Finances a approuvé (moyennant l'accord du ministre du Budget) la transaction avec le promoteur fixant le coût d'investissement définitif, l'ensemble des pièces justificatives afférentes au décompte des autres postes du coût d'investissement n'étaient pas encore consultables à la Régie. Les pièces justificatives des postes 09 (coordination de la sécurité – 545.117,06 euros), 10 (coût de financement – 12.408.736,15 euros), 11 (assurances – 8.479.679,49 euros) et 12 (frais et charges divers – 5.569.872,63 euros) n'ont pas pu être produites par la Régie.

Entre-temps, la Régie a obtenu ces pièces et les a soumises à la Cour. Seul le coût de financement n'a pas fait l'objet d'un dossier de décompte soumis par le promoteur à la Régie.

Les divers décomptes n'ont pas permis d'identifier les contrôles effectués par la Régie. À titre d'exemple, la Cour renvoie aux constatations suivantes.

Les dossiers justifiant le coût du poste 03 (honoraires de l'équipe d'études "phase d'exécution" – 13.220.109,15 euros) permettent de déduire que, conformément aux dispositions contractuelles, tous les travaux supplémentaires n'ont pas été pris en compte pour calculer les honoraires dus. Les dossiers ne contiennent toutefois aucune justification de la prise en considération ou non de certains travaux supplémentaires<sup>93</sup>.

<sup>93</sup> Un contrôle par échantillonnage a toutefois révélé que les pourcentages appliqués représentaient les prestations prévues contractuellement et que les montants des décomptes utilisés pour calculer les honoraires sont ceux figurant dans les décomptes proprement dits.



Les frais de déplacement et de séjour (poste 04 du coût d'investissement – 337.780,19 euros) sont uniquement justifiés par le biais d'un note de frais élaborée par l'équipe d'études. Le dossier ne montre pas si les dispositions de la convention relatives à ces coûts ont été respectées. Il ne contient aucun document indiquant les contrôles exécutés par la Régie concernant les coûts facturés.

Les frais de téléphone (poste 04) sont étayés par des factures émanant de la société de téléphonie. Le dossier n'indique pas s'il s'agissait d'un téléphone mis à la disposition exclusive de l'équipe d'études. Il a été constaté que tous les montants afférents à la période à laquelle se rapporte le décompte sont justifiés par une facture de la société de téléphonie.

Les frais de bureautique (poste 04) sont justifiés par des factures. Les factures concernent du matériel utilisé en partie par le promoteur – et intégré dans le coût de la gestion du projet – et en partie par la Régie et l'équipe d'études. Le décompte ne permet pas de déterminer la clé de répartition utilisée pour répartir les coûts, ni si cette répartition est conforme à la réalité.

Les montants repris dans le décompte du poste 07 (travaux non prévus dans le budget ou prestations nécessaires pour l'exécution du marché – 2.468.202,96 euros) sont justifiés par des dispositions contractuelles – l'occupation des terrains de la SNCB – et des offres émanant de la société de gardiennage et des fournisseurs en gaz et électricité. Le décompte consulté ne permet pas de déduire si la Régie a contrôlé le caractère raisonnable de l'indemnité réclamée par la SNCB à l'issue de négociations avec le promoteur. Le dossier ne montre pas davantage si la Régie a examiné la conformité au marché des offres des sociétés de gardiennage. La justification du décompte révèle que le promoteur a demandé une offre de prix à deux sociétés de gardiennage. Le dossier contient uniquement l'offre de la firme retenue. Il n'est pas possible de déterminer si le promoteur a retenu l'offre la plus intéressante.

Les décomptes permettent de déduire que le calcul de l'indemnité pour frais généraux, risques et bénéfices (poste 08 - gestion du projet et coordination du chantier 23.775.668,39 euro) a tenu compte des plafonds convenus précédemment. Les décomptes soumis par le promoteur à la Régie mentionnent en détail la quantité de personnel supplémentaire qu'il a affecté à la suite des prolongations de délais et de l'exécution accélérée de certains lots. Les listes contiennent des informations sur la qualification de ce personnel et sa rémunération. Les dossiers ne permettent pas de déduire quels contrôles la Régie a effectués concernant l'exactitude des listes produites par le promoteur.

S'agissant du coût de financement (poste 10 – 12.408.736,15 euros), la Régie ne disposait apparemment d'aucun dossier de décompte définitif. Le promoteur a confirmé qu'un tel dossier n'avait jamais été transmis à la Régie. Le contrôle de ce coût – important – s'est avéré très partiel. Pendant l'exécution du chantier, les crédits en souffrance ont été temporairement consolidés à certains moments, lorsqu'une augmentation des taux d'intérêts était attendue. Chaque fois que cela s'est produit, le promoteur a soumis le dossier à l'approbation du service financier de la Régie. Ce dernier n'a, toutefois, jamais eu de vue d'ensemble sur le dossier. Il n'a pas été procédé à un contrôle systématique des taux d'intérêts appliqués lors du calcul des intérêts intercalaires ni à un contrôle de la réalité des crédits contractés, sur la base desquels ces intérêts intercalaires ont été calculés.

Pour les postes 11 (assurances – 8.479.679,49 euros) et 12 (autres coûts et charges liés à l'exécution – 5.569.872,63 euros), le promoteur a finalement transmis à la Régie des dossiers de décomptes dans lesquels le calcul est précisé. Ces dossiers n'ont pu être consultés par la Cour que début avril 2009. Dans une phase antérieure de l'audit de la Cour, ils s'étaient avérés indisponibles à la Régie. Il n'apparaît pas clairement quels contrôles la Régie a effectué dans ces dossiers.

Ces constatations et le constat précédent selon lequel les pièces justificatives n'étaient pas encore toutes disponibles à la Régie au moment de l'acceptation du coût d'investissement définitif par le ministre des Finances par le biais de l'approbation de la transaction, permettent de supposer que les décomptes de ces postes du coût d'investissement n'ont pas été contrôlés en profondeur par la Régie.

### **5.3 Gand**

Le coût de construction (postes 01 et 02 de la convention de promotion) qui a finalement été repris dans le coût d'investissement de la convention de promotion (88,6 millions d'euros avant la révision des prix) a dépassé de 13,6% le coût fixé lors de l'attribution du marché (78 millions d'euros). Cette augmentation a été justifiée à l'aide de 576 décomptes soumis et approuvés pour les quinze lots faisant partie du coût de construction.

Le coût d'investissement total, qui contenait, outre les deux postes du coût de construction (après révision des prix), quatorze autres postes, est passé de 98 millions d'euros au moment de l'attribution de la convention de promotion en 2002 à 135,4 millions d'euros (début 2009), ce qui représente une augmentation de 38,2%.

#### **5.3.1 Coût de construction**

Le dossier soumis par la Régie a permis de déduire que les propositions de décompte soumises à la Régie par le promoteur ont été contrôlées par cette dernière. Le fonctionnaire dirigeant affecté au chantier a documenté ce contrôle, de sorte qu'il est possible d'examiner les décomptes qu'il a refusés et les raisons pour lesquelles la Régie n'a pas accepté certaines propositions de décomptes. Cette documentation indique, quoi qu'il en soit, que la plupart des propositions du promoteur n'ont pas été acceptées sans plus par la Régie et que, dans de nombreux cas, les montants demandés par le promoteur ont été revus à la baisse.

D'après les responsables de la Régie, les propositions de décomptes ont été soumises dans tous les cas à l'Inspection des finances avant leur approbation effective. La Régie n'a, toutefois, pas été en mesure de produire une copie des avis rendus pour tous les décomptes approuvés. L'inspecteur des finances accrédité auprès de la Régie et chargé du contrôle de ce dossier a confirmé que les décomptes lui avaient été soumis pour contrôle avant d'être approuvés. Il a aussi confirmé qu'il n'avait constaté dans les décomptes aucun manquement fondamental qui aurait pu mener à un avis négatif. Toutes les propositions de décomptes importantes auraient été discutées entre le fonctionnaire dirigeant de la Régie et l'Inspection des finances avant que le dossier ne soit formellement introduit. L'inspecteur des finances a, cependant, souligné que les propositions de décomptes ont été soumises par le promoteur après l'exécution des travaux. Les travaux supplémentaires proprement dits n'ont pas été soumis à l'avis préalable de l'Inspection.

Comme mentionné ci-dessus, à la clôture du présent rapport, le dossier relatif à l'indemnité qui serait due au promoteur pour l'augmentation du prix de l'acier était encore en cours d'examen par l'Inspection des finances.

La Cour a analysé la justification des décomptes dont le montant dépassait 100.000 euros. Cet examen n'a révélé aucune anomalie. Les décomptes étaient suffisamment documentés.

Pour aucun des décomptes examinés, il n'a pu être constaté que le décompte avait pour origine une erreur évidente des concepteurs, du promoteur ou des entrepreneurs concernés.

### 5.3.2 Autres postes du coût d'investissement

Les autres postes du coût d'investissement ont aussi été contrôlés par la Régie, et ce contrôle s'est aussi avéré documenté.

Les coûts ont évolué en partie de manière linéaire par rapport au coût de construction. Les prestations supplémentaires ont été rémunérées sur la base de factures ou de *time sheets*, qui devaient être approuvés par la Régie avant d'être intégrés dans le coût d'investissement. Les factures approuvées par le chef de projet de la Régie ont été conservées dans les dossiers de la Régie. Les montants imputés reposaient sur des dispositions figurant dans les contrats conclus entre le promoteur et les prestataires de services. Ces contrats ont été préalablement approuvés par la Régie.

Le calcul des honoraires de l'équipe d'études pour la phase d'exécution a été contrôlé par la Régie<sup>94</sup>.

Les montants imputés au poste 12 (coût de financement) ont été soumis par le chef de projet au service financier de la Régie en vue de leur contrôle. Ce dernier a examiné si les taux d'intérêts appliqués et si les périodes auxquelles ils ont été appliqués étaient corrects. Aucune anomalie n'a été constatée<sup>95</sup>.

La plupart des dossiers de décomptes des autres postes n'ont pas été soumis au contrôle de l'Inspection des finances. Comme les décomptes des postes 01 et 02 (coût de construction proprement dit) lui ont été soumis et que chaque décompte était accompagné d'un nouveau calcul du loyer, le coût modifié des autres postes a aussi été soumis implicitement. Cette approbation implicite n'offrait sans doute pas suffisamment de garanties d'un contrôle suffisant. En effet, les informations disponibles ne suffisaient pas pour se faire une idée claire des raisons pour lesquelles le coût des différents postes du coût d'investissement a été adapté.

Pour autant que la Cour ait pu l'examiner, le calcul des honoraires a constitué l'unique dossier explicitement soumis à l'Inspection des finances et ayant fait l'objet d'un avis favorable. Toutefois, ce dossier n'a été soumis qu'après la fixation du coût d'investissement définitif.

### 5.3.3 Contrôle des transactions

Comme précisé ci-dessus, une indemnité a été accordée au promoteur, sous la forme de deux transactions, pour les prolongations de délais autorisées lors de l'exécution du chantier (voir point 2.2.4 du présent rapport).

<sup>94</sup> Le dossier de contrôle concerne aussi les honoraires pour la phase d'étude. Cet aspect ne fait pas partie du champ du présent audit.

<sup>95</sup> Communication du conseiller de la Régie en charge de la vérification de ce type de transactions financières.

La première transaction a été soumise à l'Inspection des finances avant d'être approuvée par la Régie. La lettre d'accompagnement permet de déduire que la transaction a été contrôlée par la Régie et que certaines exigences du promoteur ont été revues à la baisse<sup>96</sup>.

Le rapport de l'Inspection des finances<sup>97</sup> montre que celle-ci n'a formulé aucune remarque sur le calcul du coût d'administration supplémentaire et du manque à gagner, ni sur l'indemnité pour l'immobilisation du matériel. L'Inspection a estimé que le coût de personnel facturé était élevé pour un chantier suspendu – 22,69% du coût de personnel appliqué dans des circonstances normales. Elle écrit qu'elle ne dispose pas d'informations suffisantes pour vérifier les exigences des sous-traitants. Elle considère aussi que les coûts supplémentaires pour la gestion du projet semblent élevés en comparaison avec le coût initial, mais qu'elle ne dispose pas davantage des informations requises pour évaluer les coûts supplémentaires. Concernant le calcul des intérêts, elle peut marquer son accord sur la période pendant laquelle les intérêts courent et au taux proposé. Elle a toutefois estimé que, dans le cadre de la transaction, l'entrepreneur/le promoteur aurait dû renoncer à la capitalisation – partielle – des intérêts dus.

L'Inspection des finances n'a pas émis d'avis négatif. Elle mentionne que la conclusion de la transaction – il en va de même pour la deuxième transaction – est une condition nécessaire pour la vente des droits et obligations de la Régie dans le cadre de la convention de promotion. Cette opération devait être achevée fin 2006<sup>98</sup>.

Les explications de la Régie, destinées à l'Inspection des finances, révèlent que les différentes exigences ont été traitées suivant une méthode identique. Le dossier permet de déduire que les exigences des entrepreneurs ont été effectivement examinées par la Régie et qu'elle a appliqué une méthodologie uniforme à cet effet.

La deuxième transaction a été soumise à l'avis de l'Inspection des finances avant son approbation. Elle a émis un avis positif<sup>99</sup>.

---

<sup>96</sup> Lettre du 14 novembre 2006.

<sup>97</sup> Note du 7 décembre 2006.

<sup>98</sup> L'Inspection des finances a été priée de rendre un deuxième avis. L'entrepreneur/le promoteur avait posé comme condition supplémentaire que, si l'administration de la TVA estimait que certaines indemnités versées dans le cadre de la transaction étaient soumises à la TVA, la Régie la prendrait en charge. L'Inspection des finances mentionne, dans sa note du 15 décembre 2006, que, si le cas devait se produire, il s'agirait d'une opération neutre et souligne que l'approbation de la transaction est une condition nécessaire pour que le promoteur marque son accord sur l'opération de transfert envisagée.

<sup>99</sup> «La transaction a été élaborée de manière transparente. Le résultat de la proposition finale est acceptable pour l'IF grâce notamment à la méthodologie utilisée décrite. (traduction)» – avis du 23 novembre 2007.

#### 5.4 Conclusion intermédiaire

En ce qui concerne Anvers, la Régie a omis de prévoir, pour un chantier aussi complexe impliquant des risques financiers importants, les procédures adaptées et les mesures de contrôle interne requises pour permettre de garantir une exécution aux prix les plus intéressants et conforme aux dispositions légales, réglementaires et contractuelles. Le fait que les décomptes ont été principalement contrôlés par le promoteur comporte des risques pour les autorités, parce que le coût de construction est finalement payé par ces dernières et non par le promoteur. Comme sa rémunération était calculée sur la base du coût de construction, le promoteur avait (en théorie) intérêt à le maximaliser.

Dans le dossier d'Anvers, la Régie n'a pas étayé ses propres contrôles afférents aux travaux supplémentaires et aux décomptes à l'aide de pièces justificatives, de sorte qu'il n'a pas été possible d'en évaluer la portée. Lors de l'approbation des décomptes (et des travaux et coûts supplémentaires sous-jacents), la Régie n'a pas non plus appliqué sa procédure normale d'autorisation.

Les premiers décomptes n'ont pas été soumis préalablement à l'Inspection des finances. Le cas échéant, ils lui ont été soumis tardivement, à un moment où les travaux supplémentaires avaient déjà été exécutés. Dans ces cas, l'Inspection a rendu un avis négatif, notamment pour le motif que les décomptes n'étaient pas suffisamment documentés et justifiés.

Lors de la conclusion de la transaction avec le promoteur le 26 octobre 2007, tous les décomptes définitifs pour l'ensemble des postes du coût d'investissement n'étaient pas encore disponibles, de sorte que la Régie n'a pas pu respecter les procédures de contrôle normales. Celles-ci prévoient un contrôle hiérarchique des décisions des fonctionnaires dirigeants concernés et un contrôle de l'Inspection des finances sur les décisions ayant un impact budgétaire. La Cour n'a retrouvé aucun avis de l'Inspection des finances concernant les postes 03 à 13 du coût d'investissement.

Le fait que le conseil des ministres du 7 septembre 2007 a décidé de procéder à un audit de ce dossier montre que le contrôle interne de la Régie a été jugé insuffisant.

Dans le dossier du palais de justice de Gand, le contrôle a été bien documenté. Les dossiers permettent de déduire que les travaux supplémentaires ainsi que les autres postes du coût d'investissement ont fait l'objet d'un contrôle suffisant.

## Chapitre 6

### Conclusion générale et recommandations

---

#### 6.1 Conclusion générale

En 1996, le conseil des ministres a décidé sur la base d'estimations incomplètes de construire un nouveau palais de justice à Anvers (76.787.498,23 euros) et à Gand (49.578.704,95 euros). Près d'une décennie plus tard, les deux palais de justice étaient achevés et en service, sur la base d'un financement alternatif par le biais d'une convention de promotion.

Le coût d'investissement final du palais de justice d'Anvers (258.828.375,25 euros) devait largement dépasser cette estimation initiale. À Gand (135.429.161,85 euros), où les montants n'étaient pas encore définitifs fin 2009, le dépassement de l'estimation initiale est plus limité. Outre les coûts d'investissement, il y a lieu de tenir compte, tant pour Anvers que pour Gand, des dépenses directement mises à la charge du budget de la Régie. Le coût total du palais de justice d'Anvers s'élève ainsi à 280.261.641,39 euros (à majorer de 2,2 millions d'euros à la suite d'une demande de dommages et intérêts) et celui de Gand (provisoirement) à 154.814.843,32 euros.

Tant à Anvers qu'à Gand, un tiers-investisseur a repris les droits et obligations des autorités dans le cadre de la convention de promotion. À cet égard, il convient d'attirer l'attention sur les dépenses à la charge des autorités découlant, en premier lieu, du leasing financier des palais de justice (dans le cadre des conventions de promotion) et, ensuite, de sa transformation en un leasing opérationnel lors de la vente de ces conventions. Ces dépenses sont et seront imputées au budget de la Régie sous la forme de dépenses locatives.

Il n'est guère opportun de comparer les estimations de 1996 avec le coût final des bâtiments, et ce pas seulement en raison de l'évolution des prix en dix ans. L'élaboration de ces estimations reposait, en effet, sur des informations insuffisantes, de sorte que la portée du projet, surtout à Anvers, ne pouvait pas être estimée correctement en 1996. Bien qu'il se soit avéré, les années suivantes, que tant la Régie que le SPF Justice s'étaient basés sur des hypothèses erronées, cet élément ne suffit pas pour expliquer la totalité de l'augmentation du coût.

Concernant le palais de justice de Gand, la cause principale de l'augmentation du coût de construction réside dans la pollution de la nappe phréatique et les diverses prolongations de délai qui en ont résulté.

Le coût élevé du palais de justice d'Anvers est surtout lié à sa complexité, qui résulte du choix politique en faveur d'un bâtiment monumental. En effet, un contrat a été signé avec un architecte de renommée internationale qui a posé des exigences esthétiques élevées. À titre d'exemple, citons la conception innovante du toit et du revêtement de la façade, dont le coût s'est avéré considérablement plus élevé que les estimations détaillées effectuées en préparation des adjudications. L'interférence avec le chantier du tunnel Amam, qui a servi de fondation au palais de justice et dont la Région flamande était responsable, a entraîné des coûts et des retards imprévus. En outre, la méthode de conception anglo-saxonne de l'architecte, caractérisée par une approche «*design as build*», avec laquelle la Régie était peu familiarisée, a provoqué sur le terrain des problèmes de connexion entre les lots pour lesquels des solutions surtout pragmatiques (et non juridiques) parfois coûteuses ont été recherchées en raison des délais serrés. Eu égard aux courts délais d'exécution imposés à la Régie, cette approche était même inévitable dans certains cas.

Pendant l'exécution des travaux, la Régie a assuré le contrôle et la surveillance du promoteur et des travaux. Contrairement au dossier de Gand, la Régie n'a pas documenté les contrôles qu'elle a effectués, pour la construction anversoise, de sorte que leur portée ne peut pas être évaluée. En raison de l'approche « *design as build* », dans le cadre de laquelle les entrepreneurs étaient aussi censés apporter une contribution plus active dans l'exécution de la conception du bâtiment, il a été impossible de déterminer la responsabilité individuelle des parties concernées, de sorte que les clauses pénales n'ont pas pu être appliquées.

Dans la pratique, les décomptes ont été principalement contrôlés par le promoteur, ce qui comportait des risques (théoriques du moins), parce que sa rémunération était calculée sur la base du coût de construction. En effet, ce procédé n'incite pas nécessairement à une minimalisation des coûts, bien qu'il n'existe, dans la pratique, aucune indication que le promoteur aurait augmenté sans raison le coût. En ce qui concerne ce dernier élément, il en va d'ailleurs de même pour les architectes et les bureaux d'études.

L'audit de la Cour des comptes a permis de déduire que la réglementation relative au contrôle de l'Inspection des finances n'était pas adaptée à ce type de chantiers complexes et à grande échelle.

La Cour des comptes constate que l'approche traditionnelle de la Régie consistant à confier à un seul fonctionnaire dirigeant la responsabilité de l'exécution pratique du projet, n'est pas adaptée à ce type de projet. Lors de la préparation et de l'exécution de ce projet, les autorités (les décideurs politiques et la Régie, en tant qu'exécutante) ne disposaient pas d'un cadre permettant une utilisation optimale des instruments et du savoir-faire (financier, juridique, technique, de contrôle et de rapportage) disponibles. Il aurait ainsi dû être possible à tout moment de remettre sur la bonne voie les projets sous-traités par le biais d'une convention de promotion et de respecter les limites budgétaires et le calendrier réalistes fixés préalablement, ainsi que de placer toutes les parties devant leurs responsabilités au moment approprié.

Enfin, la Cour observe que l'aspect financier des deux dossiers n'est pas encore complet.

Pour Gand, la Régie dispose encore d'une créance provisoire sur le tiers-investisseur de 4.670.837,15 euros parce que le coût d'investissement estimé dans l'accord de promotion (140.100.000 euros) est supérieur au coût d'investissement réel (provisoire lui aussi) de 135.429.161,85 euros. En outre, la Régie a réclamé des dommages et intérêts d'un montant de 5.416.834,89 euros à la Ville de Gand et à une entreprise privée en raison d'une pollution de la nappe phréatique. Par ailleurs, des sommes moins importantes doivent encore être récupérées auprès de la Ville de Gand, du SPF Justice et d'une banque.

Dans le dossier anversoise, la Régie et la Région flamande doivent encore établir le décompte final pour le tunnel Amam. La Régie doit récupérer en plus les frais de construction d'un collecteur d'eau de pluie (255.561,96 euros) auprès de la Région flamande.

## 6.2 Recommandations

1. La Régie doit prendre des mesures pour que les décisions relatives à de nouveaux projets de construction puissent être prises à l'avenir sur la base d'estimations des coûts complètes et détaillées. Lors de l'estimation, il ne faut pas seulement tenir compte du coût de construction proprement dit, mais il convient aussi de fournir un relevé complet de tous les coûts prévisibles. Il y a lieu également d'effectuer une analyse des coûts/bénéfices concernant les différents modes de financement du projet. L'élaboration d'un calcul standard tenant compte des différents degrés de complexité des types de bâtiments et des divers modes de financement est souhaitable.
2. Si, pour la réalisation de certains projets, la Régie est tributaire de la collaboration d'autres autorités – ou d'autres tiers – il convient de fixer par écrit, avant l'attribution du marché, les obligations, responsabilités et contributions financières de toutes les parties concernées. Le principe de spécialité du budget suppose que chaque autorité prenne à sa charge les dépenses qu'elle est tenue de payer en vertu de la réglementation ou des dispositions contractuelles. Des accords clairs doivent aussi veiller à limiter autant que possible les risques de surcoûts ou de retards qui résulteraient de décisions, actes, omissions ou erreurs de tiers.
3. La Régie doit examiner si les clauses juridiques qui figurent actuellement dans ses documents en vue de récupérer les surcoûts éventuels résultant d'erreurs commises par des concepteurs ou des entrepreneurs impliqués dans le chantier auprès de ces derniers sont adéquates dans la pratique et les adapter si nécessaire.
4. Si, pendant l'exécution de la convention (de promotion), des faits surviennent indiquant des erreurs ou des omissions de tiers pouvant entraîner des surcoûts, il convient de procéder en temps voulu et formellement aux constatations factuelles nécessaires, de déterminer les responsabilités et d'entreprendre les démarches juridiques nécessaires pour pouvoir en récupérer les conséquences financières auprès des tiers. La Régie doit entreprendre les démarches (juridiques) nécessaires pour percevoir effectivement et en temps voulu les montants que des tiers, tant personnes morales privées que publiques, lui doivent. Les créances et les demandes de dommage doivent être clairement identifiées dans la comptabilité. La Régie doit suivre scrupuleusement ces dossiers.
5. Au début du projet, il convient aussi d'imposer l'élaboration de rapports d'avancement de manière à pouvoir détecter plus rapidement les risques éventuels de dépassement du budget fixé ou du délai d'exécution. Ce rapportage doit permettre aux instances politiques et de contrôle compétentes d'exercer pleinement et en temps voulu leurs compétences relatives au projet.
6. La Régie doit réfléchir aux stimulants qu'elle pourrait prévoir dans ses contrats pour inciter les partenaires privés impliqués dans la réalisation de ses projets à maîtriser au maximum les coûts. Si, lors de la réalisation d'un projet, elle fait appel à un promoteur, la Régie doit viser une répartition équilibrée des risques financiers entre ce promoteur et elle-même. À cet égard, il ne faut pas perdre de vue que, lorsque la rémunération des concepteurs des bâtiments et des promoteurs auxquels la Régie fait appel est calculée en partie sur le coût final du projet, comme tel est le cas, les partenaires privés n'ont pas automatiquement intérêt à comprimer les coûts.



7. La Régie doit mieux organiser son contrôle des chantiers complexes. Il semblerait opportun qu'outre le chef de projet qui assure le suivi du chantier, la Régie constitue un groupe de pilotage comprenant aussi des spécialistes juridiques et financiers et chargé d'assister le chef de projet dans le suivi et le contrôle des chantiers de grande envergure. Le chef de projet doit être assisté de collaborateurs disposant des compétences nécessaires pour vérifier aussi en profondeur les décomptes des coûts ne faisant pas partie du coût de construction.
8. Concernant les conventions de promotion, la Régie devrait fixer préalablement des procédures d'approbation et de contrôle adaptées aux exigences et risques spécifiques du projet. Lorsqu'il convient de déroger à cet effet aux règles ou procédures de délégation en vigueur au sein de la Régie, il faut prévoir les approbations ministérielles requises ou une réglementation adaptée.
9. Le contrôle exécuté par la Régie sur le projet doit être documenté. La Régie doit aussi vérifier le respect du cahier général des charges lors de l'exécution de travaux par des entrepreneurs et des concepteurs à la demande et pour le compte d'un promoteur et documenter ses contrôles. Lorsque la rémunération d'un promoteur est liée au montant du coût de construction, les autorités doivent veiller à instaurer, outre les contrôles de ce promoteur, leurs propres contrôles suffisants portant sur l'exécution des travaux et les décomptes et régularisations à la suite de travaux ou de coûts supplémentaires.
10. La Régie doit veiller, avant la prise de décisions ayant un impact budgétaire important, comme l'approbation du coût d'investissement définitif, à ce que les pièces justificatives soient disponibles pour l'ensemble des niveaux hiérarchiques concernés et des instances concernées par le contrôle de l'organisme.
11. La Régie doit également s'engager à ce que les modifications apportées pendant l'exécution des travaux soient conformes aux règles et procédures imposées par la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services. Un avenant ou un décompte ayant pour but d'étendre le marché à de nouveaux travaux qui ne constituent clairement pas une simple adaptation, doit être considéré comme un nouveau marché public. Si ce nouveau marché est attribué par procédure négociée, une ou plusieurs conditions prévues à l'article 17 de la loi précitée doivent être remplies. Lors de l'attribution d'un tel nouveau marché, les procédures en vigueur relatives aux décisions, délégations et contrôles doivent être respectées.
12. La Régie doit constituer une banque de données reprenant les prix de référence des matériaux de construction courants. De cette manière, elle pourra exercer un contrôle plus efficace sur les prix convenus de gré à gré, pour lesquels l'effet régulateur de prix de la mise en concurrence n'a pas joué.
13. Dans le cas du palais de justice de Gand, le coût d'investissement définitif est inférieur au montant prévu au moment de la vente de la convention de promotion. Contractuellement, le tiers-investisseur est tenu de payer le solde (provisoirement estimé à 4.670.837,15 euros) à la Régie. Tel n'a pas été le cas à ce jour. Dès que le montant d'investissement définitif aura été accepté par toutes les parties concernées, la Régie devra communiquer au tiers-investisseur du palais de justice de Gand le montant dont

il est redevable. Elle doit tout mettre en œuvre pour récupérer effectivement ce montant. Elle devrait également prendre les mesures nécessaires pour renforcer sa demande de dommages et intérêts d'un montant de 5.416.834,39 euros pour cause de pollution de la nappe phréatique auprès de la ville de Gand et d'une société privée et récupérer certaines sommes moins importantes auprès de tiers.

14. À Anvers, la Régie doit prendre des initiatives, en concertation avec la Région flamande, pour établir le décompte final du tunnel Amam et récupérer le coût du collecteur d'eau de pluie auprès de la Région.

### **6.3 Réaction de la Régie**

Dans sa réponse du 13 avril 2010, l'administrateur général a fait savoir qu'il pouvait sans problème souscrire aux constatations et données factuelles présentées dans l'avant-projet de rapport. Il formule néanmoins les remarques suivantes en ce qui concerne les conclusions et recommandations.

1. Recommandation 1 : il estime qu'il conviendrait, en effet, de préciser dès que possible le coût du projet de travaux de construction. Toutefois, le déroulement du processus décisionnel ne permet pas toujours de garantir une telle précision au moment de la décision initiale, voire au début de la procédure. C'est pourquoi, il serait bon, selon lui, d'explicitier vis-à-vis des responsables les hypothèses à la base du calcul du coût de la construction et/ou du projet ainsi que les limites de précision de ce coût. Pour ce faire, il faudra partir d'un relevé aussi détaillé que possible du coût d'investissement. Une comparaison entre les diverses alternatives de financement s'impose également.
2. Recommandations 2 à 12 : il précise que ces recommandations portent sur des procédures et des processus de travail au sein de la Régie des bâtiments et qu'elles ont été formulées à juste titre. Comment et dans quelle mesure peuvent-elles être mises en pratique dans les meilleurs délais? Les services de l'administrateur général se pencheront sur la question. Il a déjà été donné suite à quelques-unes de ces recommandations, notamment en ce qui concerne un nouveau règlement administratif et une convention de coopération avec la Justice.
3. Recommandations 13 et 14 : il indique que les initiatives nécessaires seront prises. La Cour des comptes sera tenue informée de l'évolution des dossiers.

L'administrateur général de la Régie conclut en précisant qu'il ne manquera pas de contacter la Cour des comptes en vue d'initier une concertation avec lui-même, les services de la Régie et les autres parties concernées dans le but d'examiner et de concrétiser les recommandations.

#### **6.4 Réponse du ministre**

Dans sa lettre du 4 juin (voir annexe C), le ministre des Finances a fait savoir qu'il se ralliait aux constatations formulées dans le rapport et à la matérialité des faits décrits et qu'il réfléchira en concertation avec la Régie aux suites qui pourront être données aux recommandations de la Cour.

En ce qui concerne les décomptes et les demandes de dommages et intérêts pour le palais de justice de Gand et le décompte final du tunnel Amam à Anvers, il a demandé à la Régie de tenir la Cour des comptes informée du traitement ultérieur de ces dossiers.

## Annexe A Relevé détaillé des coûts d'investissement et de construction des palais de justice d'Anvers et de Gand

### 1 Anvers

#### 1.1 Coût d'investissement

Palais de justice d'Anvers – coût d'investissement (en euros, TVA et révisions incluses)				
Poste	Libellé	Estimation lors de l'attribution de la convention de promotion en juillet 2000	Coût définitif fixé en septembre 2007	< > %
01	Achat du terrain	0,02	0,02	0,00
02	Coût de construction	79.325.927,93	196.037.736,40	147,13
03	Honoraires de l'équipe d'études	5.552.814,96	13.220.109,15	138,08
04	Frais de l'équipe d'études	123.946,76	337.780,19	172,52
05	Extranet	81.804,86	284.630,68	247,94
06	Tests	247.893,52	251.499,49	1,45
07	Travaux imprévus	2.478.935,25	2.468.202,96	- 0,43
07b	Tunnel Amam		- 4.550.657,36	
08	Gestion de projet et coordination du chantier	10.438.300,54	23.775.668,39	127,77
09	Coordination de la sécurité	344.943,84	545.117,06	58,03
10	Coûts de financement	7.893.369,39	12.408.736,15	57,20
11	Assurances	3.259.799,86	8.479.679,49	160,13
12	Coûts et charges divers	3.183.448,64	5.569.872,63	74,96
13	Taxes et impôts	185.920,14	0,00	- 100,00
	<b>Total</b>	<b>113.117.105,71</b>	<b>258.828.375,25</b>	<b>128,81</b>

Le coût de construction comprend le coût du tunnel Amam à la charge de la Région flamande (4.550.657,36 euros).  
Ce montant est soustrait du coût d'investissement via le poste 07b.

## 1.2 Coût de construction

Palais de justice d'Anvers – coût de construction						
Lot	Libellé	Estimation des prix des adjudications	Prix des offres (1)	Prix réels sans révision (2)	Prix réels avec révision	% ≠ (2) (1)
01	Travaux d'infrastructure préparatoires	2.614.189,90	2.504.267,04	2.783.087,26	2.793.640,75	11,13
02	Travaux de terrassement	3.068.425,93	3.077.092,38	3.179.411,02	3.218.159,25	3,33
03	Béton et maçonnerie	25.646.479,07	24.369.046,11	39.045.059,22	40.623.289,59	60,22
04	Structure en acier, toits en coquille et colmatage du toit	13.020.694,43	26.622.852,50	29.912.456,17	31.422.425,02	12,36
05	Fermeture de façade et toits en verre	22.891.751,86	32.608.061,29	35.566.017,80	37.723.059,35	9,07
06	Chapes, finitions sols durs et plâtrage	1.447.166,62	1.267.296,54	1.713.388,54	1.858.956,99	35,20
07	Menuiseries intérieures	10.887.098,34	9.927.696,21	13.714.110,23	15.008.073,90	38,14
08	Finitions particulières et mobilier fixe	11.775.047,28	15.558.481,63	16.730.045,34	18.296.816,18	7,53
09	HVAC	12.346.720,48	12.012.585,19	13.805.335,69	15.003.909,88	14,92
10	Électricité – courant fort	7.066.619,98	7.372.953,97	9.234.432,42	9.967.760,93	25,25
11	Électricité courant faible et détection incendie	3.417.047,91	2.704.036,38	4.895.331,57	5.173.074,38	81,04
12	Télécommunications et données	2.110.943,74	1.539.636,10	1.615.432,67	1.668.741,94	4,92
13	Équipement électromécanique	2.761.825,00	2.692.083,06	2.699.278,54	3.018.063,35	0,27
14	Signalisation	437.497,04	169.437,58	199.583,16	214.136,64	17,79
15	Sanitaires	1.638.277,77	1.379.121,08	1.608.643,08	1.763.933,18	16,64
17	Aménagement du jardin et infrastructure	1.693.742,06	1.418.106,64	2.611.071,38	2.833.155,90	84,12
19	Acier architectural	4.404.850,08	4.186.082,24	4.518.044,77	4.826.679,32	7,93
20	Nettoyage final		297.472,22	339.756,75	339.756,75	14,21
	Pro rata Frais de chantier communs			284.103,10		
	<b>Total</b>	<b>127.228.377,49</b>	<b>149.706.308,16</b>	<b>184.170.485,61</b>	<b>196.037.736,40</b>	<b>23,02</b>
	Le coût du lot 3 comprend une partie du coût du tunnel Amam qui est à la charge de la Région flamande.					
	<b>Total après décompte tunnel Amam</b>			<b>179.619.828,25</b>	<b>191.487.079,04</b>	<b>19,98</b>

## 2 Gand

### 2.1 Coût d'investissement

Palais de justice de Gand – coût d'investissement (en euros, TVA et révisions incluses)				
Poste	Libellé	Estimation offre promoteur – 18 janvier 2002	Coût provisoire 28 février 2009	< > %
00	Bail emphytéotique	1,00	1,00	
01	Gros-cœuvre	24.425.818,28	34.760.692,24	
02	Coût de construction	45.600.000,00	67.494.385,92	
	<b>Coût de construction</b>	<b>70.025.818,28</b>	<b>102.255.078,16</b>	<b>46,02</b>
04	Honoraires	3.230.000,00	6.006.044,21	85,95
05	Tests et contrôles	250.000,00	517.885,38	107,15
06	Centre de projet	50.000,00	147.676,28	195,35
07	Travaux non budgétisés	2.500.000,00	0,00	
08	Gestion de projet	9.827.745,48	14.974.776,58	52,37
09	Coordination de la sécurité	151.250,00	184.011,27	21,66
10	Contrôle technique	284.592,00	524.051,41	84,14
11	Contrôle architecte	412.432,85	676.695,67	64,07
12	Financement	4.904.325,00	6.715.682,97	36,93
13	Assurances	3.642.414,00	5.446.852,08	49,54
14	Taxes	0,00	0,00	
15	Coûts divers	2.706.223,00	3.872.225,44	43,09
16	Coûts des prolongations de délais		4.943.729,25	
	Paiement par des tiers		-2.734.990,37	
	Indemnité pour prolongation du délai		-8.100.626,48	
			70,00	
	<b>Coût d'investissement</b>	<b>97.984.800,61</b>	<b>135.429.161,85</b>	<b>38,21</b>

## 2.2 Coût de construction

Palais de justice de Gand – coût de construction (en euros, TVA incluse)						
Lot	Libellé	Estimation des prix des adjudications	Prix des offres (1)	Prix réels sans révision (2)	Prix réels avec révision	% ≠ (2) (1)
01	Installation du chantier, fondations et gros-œuvre ouvert	24.349.332,15	24.219.404,15	31.792.108,08	34.760.692,24	31,27
07	Égouttage		0,00	0,00	0,00	
08	Façades	2.436.725,36	2.796.478,55	2.705.433,85	3.032.129,00	- 3,26
09	Toits	1.409.469,64	1.227.295,03	1.166.894,13	1.311.357,69	- 4,92
10	Revêtement de façades et installation de nettoyage des façades	6.113.074,82	9.682.181,19	10.876.710,29	12.456.448,92	12,34
11	Menuiseries extérieures	1.658.216,27	1.439.578,76	1.450.726,25	1.603.026,49	0,77
12	HVAC	7.106.764,84	6.397.419,10	7.015.432,86	7.912.940,35	9,66
13	Installations sanitaires	1.286.971,15	1.110.566,70	1.272.876,39	1.462.343,40	14,62
10	Installation électrique – courant fort	4.392.413,74	4.392.363,20	4.926.504,48	5.589.239,02	12,16
11	Audio et vidéo		540.723,17	601.031,76	681.870,05	11,15
12	Sécurité et détection incendie	2.162.483,32	2.055.130,73	2.434.080,38	2.763.187,62	18,44
13	Télécommunications	2.289.839,09	1.387.444,15	1.361.203,68	1.483.969,46	- 1,89
14	Ascenseurs	2.332.947,76	1.796.015,10	1.808.722,52	2.047.118,19	0,71
18	Mobilier fixe et cuisine	1.527.764,15	1.542.855,57	1.589.461,94	1.867.061,72	3,02
19	Aménagement patios et travaux aux abords	1.089.635,86	1.207.912,30	1.386.637,47	1.635.478,03	14,80
20	Finitions intérieures	15.668.886,81	18.193.486,63	20.377.646,04	23.648.215,98	12,01
21	Art	0,00	0,00	0,00	0,00	
<b>Total</b>		<b>73.824.524,95</b>	<b>77.988.854,33</b>	<b>90.765.470,12</b>	<b>102.255.078,16</b>	<b>16,38</b>
	Montants à récupérer auprès de tiers			- 2.145.316,05		
	<b>Total après récupération auprès de tiers</b>			<b>88.620.154,07</b>		<b>13,63</b>

## **Annexe B**

### **Palais de justice d'Anvers: explication des travaux et coûts supplémentaires**

---

#### **1 Travaux supplémentaires résultant de circonstances imprévues ou imprévisibles**

Le principal coût a été provoqué par l'ajout de la construction du tunnel Amam. Une partie du coût du tunnel – 4.550.657,36 euros – est supporté par la Région flamande.

Mis à part la construction du tunnel Amam, les travaux supplémentaires résultant de circonstances imprévisibles se sont avérés limités.

Les problèmes qui se sont posés avec la construction du tunnel ont également entraîné une adaptation du calendrier du chantier. Les délais d'exécution d'un certain nombre de lots ont dû être prolongés et, pour deux lots, un calendrier de rattrapage a été élaboré, prévoyant l'exécution accélérée des travaux, ce qui a engendré des coûts supplémentaires<sup>100</sup>.

À cet égard, il convient également de souligner une diminution importante des coûts: le parking public prévu a été supprimé, ce qui a permis de réaliser une économie de 527.201,43 euros pour le lot 02 et de 1.445.597,04 euros pour le lot 03.

#### **2 Travaux supplémentaires résultant de lacunes dans les cahiers spéciaux des charges**

Dès le début du projet, le délai d'exécution des travaux apparaissait particulièrement serré. Par conséquent, les travaux de gros-œuvre ont dû être adjudés avant que l'avant-projet global n'ait été approuvé. Les concepteurs ne disposaient pas encore de toutes les informations à ce moment-là. Dès lors, des travaux supplémentaires ont dû être commandés dans certains cas pendant l'exécution des travaux<sup>101</sup>.

Dans plusieurs décomptes, il s'agissait de divers petits travaux d'adaptation et de travaux imprévus qui se sont avérés nécessaires pendant l'exécution du chantier<sup>102</sup>.

Le grave problème qui s'est posé pendant l'exécution du chantier au sujet des portes peut aussi être classé dans la présente catégorie. Les exigences élevées en matière de sécurité du bâtiment et la nécessité de rendre certaines zones inaccessibles au public ou aux personnes non autorisées ont eu pour conséquence

---

<sup>100</sup> Voir le chapitre 6.

<sup>101</sup> Citons, par exemple, le décompte 22 du lot 04 – structure en acier, toits en coquille et colmatage du toit. Lors de l'exécution des travaux, des travaux supplémentaires se sont avérés nécessaires pour réaliser l'étanchéité des toits, et ce pour un montant de 259.209,92 euros.

<sup>102</sup> Citons, par exemple, le décompte 17 du lot 03 (structure en béton et maçonnerie) d'un montant de 179.605,66 euros et le décompte 18 du lot 04 (structure en acier, toits en coquille et colmatage du toit) d'un montant de 186.024,32 euros.



que le calendrier du placement des portes intérieures était particulièrement complexe. Il a même été nécessaire de désigner un « gestionnaire des portes », chargé de centraliser toutes les données liées à cette problématique<sup>103</sup>. Ce gestionnaire devait veiller à ce que chaque porte soit bien installée à l'endroit prévu<sup>104</sup>.

### **3 Travaux et coûts supplémentaires résultant de problèmes de connexion entre divers lots**

Lors de l'attribution de divers lots, la Régie a eu recours à un appel d'offres, en laissant la possibilité aux soumissionnaires de proposer des variantes. Dans ces cas, les soumissionnaires avaient la possibilité de compléter eux-mêmes dans une certaine mesure les détails techniques du marché<sup>105</sup>. Ils devaient, toutefois, tenir compte des exigences en matière de qualité qui ont été formulées dans un « cahier spécial de performance ». Tant le promoteur que la Régie ont accepté cette façon de procéder, malgré le fait qu'elle a causé des surcoûts pendant l'exécution du chantier, en raison des problèmes de coordination survenus dans plusieurs cas lors de la connexion des différents lots.

À titre d'illustration, citons la fermeture pare-feu des forages et des canalisations<sup>106</sup>. Lors de l'élaboration du cahier spécial des charges du lot 03, il avait été prévu que les entrepreneurs des lots techniques<sup>107</sup> seraient responsables de la fermeture pare-feu des canalisations. Dans la pratique, cela s'est avéré irréalisable, et ce marché a été ajouté au lot 03.

Un problème de coordination entre les différents lots s'est également posé en ce qui concerne l'acoustique des salles d'audience. En conséquence, pour atteindre la qualité acoustique exigée, le concept a dû être adapté<sup>108</sup>. Ainsi, les parois des salles d'audience ont notamment été dédoublées pour obtenir une meilleure acoustique.

Une constatation identique vaut pour l'adaptation de la structure du sol du troisième étage. Après la coordination des dossiers d'adjudication des lots techniques, il s'est avéré que le projet initial engendrerait des difficultés en raison du nombre élevé de forages nécessaires<sup>109</sup>.

Le chef de projet de la Régie a souligné que, vu le concept architectural exceptionnel et unique, il a été opté, en concertation avec les concepteurs et le promoteur, pour le dessin des croquis d'intention pour les toits, les façades et les autres parties innovantes du bâtiment. De cette manière, les exécutants ont eu la possibilité de faire jouer leur expertise, basée sur l'expérience, lors de l'élaboration des détails d'exécution concrets. Cette méthode de travail permettait de vérifier

<sup>103</sup> Le gestionnaire des portes était un ingénieur au service de la Régie.

<sup>104</sup> Le bâtiment comporte environ 2.000 portes, dont 500 sont sécurisées. D'après la note soumise au conseil des ministres du 7 septembre 2007, le surcoût total résultant des diverses adaptations s'est élevé à 889.463,50 euros, révisions incluses.

<sup>105</sup> Communication du chef de projet de la Régie.

<sup>106</sup> Décompte 39 du lot 03 (béton et maçonnerie pour un montant de 203.054,78 euros).

<sup>107</sup> Les entrepreneurs qui placeraient l'installation électrique, l'HVAC, etc.

<sup>108</sup> La manière dont les travaux de gros-œuvre – murs et hourdis – ont été exécutés a manifestement eu comme conséquence que les panneaux acoustiques prévus ne permettaient pas d'atteindre la qualité acoustique exigée, en raison de la présence de fuites sonores.

D'après la note soumise au conseil des ministres du 7 septembre 2007, la « problématique acoustique » a engendré un surcoût de 1.074.358,23 euros.

<sup>109</sup> Cet élément a entraîné un coût supplémentaire de 719.758,21 euros.

d'emblée la faisabilité technique des exigences esthétiques de l'architecte. En outre, la qualité proposée pouvait aussi être pondérée en fonction du prix de l'offre. Cependant, pour appliquer une telle méthode, il a fallu s'écarter du plan initial visant à attribuer l'ensemble des lots par le biais d'une adjudication publique. Dans le cadre d'un appel d'offres, le maître d'ouvrage peut compter sur une plus grande créativité du soumissionnaire et une prise en compte plus attentive de la qualité de l'offre.

#### **4 Travaux supplémentaires résultant de modifications apportées au concept par les concepteurs du bâtiment, généralement pour des raisons esthétiques**

Pendant l'exécution des travaux, les concepteurs ont demandé des modifications au niveau du choix des matériaux, mais surtout des détails du projet.

En ce qui concerne le choix des matériaux, il peut être renvoyé à la fermeture des grandes salles d'audience à côté de la salle des pas perdus, qui, d'après le projet, devait être réalisée à l'aide de panneaux pleins, mais qui a finalement été réalisée en verre à la demande de l'architecte. Le projet initial de l'architecte prévoyait des parois en verre. Lors de la deuxième adjudication, une fermeture à l'aide de panneaux pleins – moins coûteux – avait été ajoutée comme variante obligatoire. La Régie avait retenu en premier lieu cette solution moins coûteuse. En fin de compte, il a été décidé de placer des parois en verre pour des motifs esthétiques.

En ce qui concerne la réalisation précise du projet, il peut être fait référence à la forme des profils des fenêtres. L'architecte estimait que celles-ci devaient être coniques, au lieu de la forme rectangulaire habituelle. Par conséquent, il a fallu choisir des boulons et des vis adaptés.

La plupart des modifications de cette catégorie avaient une origine esthétique.

Le choix du projet retenu à l'issue du concours d'architecture impliquait le choix d'un bâtiment qui ne serait pas simplement fonctionnel, mais qui devait avoir un caractère monumental. La portée exacte du projet n'a, toutefois, jamais été définie clairement et explicitement dès le départ. Par conséquent, le conseil des ministres ne pouvait pas non plus être au courant des conséquences budgétaires possibles de ce choix. Toute tentative de réaliser des économies au niveau des détails du projet aurait pu compromettre ce choix. L'objectif de réaliser un monument architectural a été atteint, en témoigne notamment l'octroi du RIBA European Award<sup>110</sup> en 2007 au palais de justice d'Anvers.

---

<sup>110</sup> *Royal Institute of British Architects*. En 2008, le palais de justice a aussi reçu le prix d'architecture international du musée *The Chicago Museum*.

## **5 Travaux supplémentaires résultant de modifications ou d'ajouts demandés par le SPF Justice**

Pendant l'exécution des travaux, les plans ont aussi été adaptés à la demande du SPF Justice. Les principales modifications demandées par ce dernier concernaient le complexe cellulaire<sup>111</sup> et la transformation des conciergeries prévues en bureaux<sup>112</sup>.

La demande de la Justice n'a pas uniquement entraîné des travaux supplémentaires. Les modifications apportées concernant l'accès au complexe cellulaire a nécessité la demande d'un permis de bâtir supplémentaire. Par conséquent, la date prévue pour la réception provisoire – le 30 juin 2005 – a dû être reportée au 28 octobre 2005, ce qui a, à son tour, provoqué un allongement du délai d'exécution de plusieurs lots et à des indemnités complémentaires pour les entrepreneurs<sup>113</sup>.

## **6 Coûts supplémentaires résultant des modifications du calendrier**

Il a déjà été souligné que, pour diverses raisons, le calendrier du chantier a été modifié à plusieurs reprises. L'exécution tardive des travaux du tunnel Amam a eu pour effet d'allonger le délai d'exécution de quelques lots et de nécessiter l'élaboration d'un calendrier de rattrapage pour les lots 07 et 08. Dans le premier cas, l'entrepreneur a dû mettre son personnel et son matériel à la disposition du chantier plus longtemps que prévu; dans le deuxième cas, il a dû affecter davantage de moyens. Dans les deux cas, il avait droit à une indemnité complémentaire.

Les adaptations et modifications demandées par le SPF Justice ont également entraîné un allongement du délai d'exécution de plusieurs lots. Comme mentionné, la date de la réception provisoire a, dès lors, dû être reportée de presque quatre mois.

## **7 Coûts supplémentaires résultant de l'augmentation des prix des matériaux**

Une autre explication du surcoût réside dans l'augmentation des prix des matériaux. Le prix de l'acier a tout particulièrement connu une forte hausse pendant la construction du palais de justice<sup>114</sup>.

<sup>111</sup> Le complexe cellulaire a été étendu à la demande du SPF Justice. En outre, l'accès à ce complexe a été modifié. Ces modifications étaient la conséquence directe de la réforme des polices, qui a confié à la police locale la compétence de surveillance lors du transport des détenus. La police locale a imposé d'autres exigences que celles précédemment posées par l'ancienne gendarmerie.

<sup>112</sup> D'après la note au conseil des ministres du 7 septembre 2007, cette transformation a entraîné un surcoût de 659.096,23 euros – révisions incluses. Le SPF Justice a décidé que la surveillance et la protection du bâtiment ne seraient plus assurées par des concierges, mais par un corps d'agents de sécurité au service du SPF.

<sup>113</sup> Voir point suivant.

<sup>114</sup> L'octroi et le calcul de l'indemnité pour l'augmentation des prix de l'acier se sont basés sur la circulaire du 24 mai 2004, la directive juridique 2004-3 de la Régie des bâtiments, la circulaire de la Région flamande du 20 mai 2005 et la note de service 2005-01 de la Régie.

## **8 Régularisations relatives aux postes repris dans le métré joint aux cahiers spéciaux des charges sous la forme de quantités présumées**

Comme il est d'usage, plusieurs postes des métrés des cahiers spéciaux des charges étaient exprimés en quantités présumées. Après l'exécution des travaux, les quantités réellement exécutées ont été facturées, ce qui a donné lieu à des régularisations.

## **Annexe C**

### **Réponse du ministre des Finances du 4 juin 2010 (traduction)**

---

Concerne : audit du coût de construction et d'investissement des palais de justice d'Anvers et de Gand – avant-projet de rapport

Monsieur le Président,  
Monsieur le Greffier en chef,

J'ai bien reçu votre avant-projet de rapport, qui a retenu toute mon attention.

Je souscris totalement aux constatations formulées dans ce rapport et à la matérialité des faits qui y sont décrits. En ce qui concerne la première recommandation proposée par vos services, je voudrais souligner qu'il importe en effet que la clarté soit faite aussi rapidement que possible sur le coût du projet pour les travaux de construction. Le déroulement du processus décisionnel ne permet cependant pas toujours de garantir une telle précision au moment de la décision initiale, voire au début de la procédure.

C'est pourquoi je me rallie totalement à la proposition de la Régie des bâtiments visant à expliciter dans une note de la Régie au conseil des ministres les hypothèses à la base du calcul du coût de la construction ou du projet, ainsi que les limites de précision de ce coût. La composition la plus détaillée possible du coût d'investissement doit servir de point de départ.

En ce qui concerne les autres recommandations, mes services examineront en concertation avec la Régie dans quelle mesure les processus et procédures internes peuvent être adaptés pour satisfaire à vos recommandations.

En ce qui concerne la recommandation relative aux décomptes et aux demandes de dommages et intérêts pour le palais de justice de Gand et le décompte final du tunnel Amam à Anvers, la Régie doit prendre les mesures complémentaires nécessaires. J'ai également demandé à la Régie de tenir la Cour des comptes informée de l'évolution de ces dossiers.

Je vous prie d'agréer ma meilleure considération.

D. Reynders  
Vice-Premier ministre et ministre des Finances

Il existe aussi une version néerlandaise de ce rapport.

*Er bestaat ook een Nederlandse versie van dit verslag.*

Vous pouvez consulter ou télécharger ce rapport dans la langue de votre choix sur le site internet de la Cour des comptes.

dépôt légal	D/2010/1128/15
imprimeur	N.V. PEETERS S.A.
adresse	Cour des comptes Rue de la Régence, 2 B-1000 Bruxelles
tél	02-551 81 11
fax	02-551 86 22
site internet	<a href="http://www.courdescomptes.be">www.courdescomptes.be</a>