

PARLEMENT WALLON

SESSION 2007-2008

25 OCTOBRE 2007

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

Fascicule I^{er}

TABLE DES MATIÈRES

Préambule	5
1. Comptabilité et budget	6
1.1. Reddition du compte général	6
1.2. Reddition des comptes des organismes d'intérêt public	6
1.3. Agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées – Contrôle des comptes 2004 et 2005	8
1.4. Institut wallon de formation en alternance et des indépendants et petites et moyennes entreprises – Contrôle des comptes 2003 à 2005	11
1.5. Office wallon des déchets – Contrôle des comptes 2005	13
1.6. Port autonome de Charleroi – Contrôle des comptes 2005	15
1.7. Port autonome de Namur – Contrôle des comptes 2005	16

2.	Contrôles et audits	17
2.1.	Contrôle de légalité et de régularité du programme 03 – <i>Gestion immobilière et bâtiments</i> – de la division organique 50 – <i>Secrétariat général du Ministère de l'Équipement et des Transports</i> – pour l'année 2006	17
2.2.	L'entretien extraordinaire des routes et autoroutes en Région wallonne – Financement et programmation	25
2.3.	Procédures mises en œuvre en vue de la constatation et de la récupération des montants dus par des tiers ayant causé des dommages au domaine routier de la Région wallonne	31
2.4.	L'archéologie en Région wallonne	38
2.5.	Les contrats de rivière	54
2.6.	Implantation du réseau européen Natura 2000 dans la Région wallonne – Etat des lieux	62
2.7.	Société publique d'aide à la qualité de l'environnement – Examen des missions déléguées	67
2.8.	Société régionale wallonne du transport – Contrat de gestion pour les années 2006-2010 et transport scolaire	70
2.9.	L'accueil et l'hébergement des personnes handicapées	75
2.10.	Les marchés publics de l'Institut wallon de formation en alternance et des indépendants et petites et moyennes entreprises conclus en 2005 et 2006	95
2.11.	Les aérodromes régionaux wallons : bilan financier	110
2.12.	Rémunérations et avantages accordés aux administrateurs et fonctionnaires dirigeants et procédures de contrôle des frais de représentation des organismes publics wallons	125
2.13.	Contrôle des dépenses des cabinets des membres du Gouvernement wallon et des services d'appui – Etat d'avancement	133
2.14.	La situation administrative et pécuniaire des membres du personnel de l'Institut scientifique de service public	136

Préambule

Le 19^e Cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon comporte deux parties. La première est consacrée à la comptabilité et au budget, la seconde aux contrôles et audits.

La première partie présente l'état de la reddition du compte général de la Région et des comptes des organismes d'intérêt public. Suivent les observations essentielles auxquelles ont donné lieu les contrôles des comptes de l'Agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées, de l'Institut wallon de formation en alternance et des indépendants et petites et moyennes entreprises, de l'Office wallon des déchets, du Port autonome de Charleroi et du Port autonome de Namur.

La seconde partie expose les conclusions du contrôle de légalité et de régularité du programme 03 – *Gestion immobilière et bâtiments* – de la division organique 50 – *Secrétariat général du Ministère de l'Équipement et des Transports* – pour l'année 2006. Elle présente ensuite les résultats de contrôles ayant porté sur les matières suivantes : les missions déléguées de la Société publique d'aide à la qualité de l'environnement, le contrat de gestion 2006-2010 et les obligations en matière de transport scolaire de la Société régionale wallonne du transport, l'accueil et l'hébergement des personnes handicapées, les marchés passés par l'Institut wallon de formation en alternance et des indépendants et petites et moyennes entreprises, les aérodromes régionaux wallons, le financement et la programmation de l'entretien extraordinaire des routes et autoroutes en Région wallonne, les procédures mises en œuvre en vue de la constatation et de la récupération des montants dus par des tiers ayant causé des dommages au domaine routier de la Région wallonne, l'archéologie en Région wallonne, les contrats de rivière, l'implantation du projet européen Natura 2000 en Région wallonne, les rémunérations et avantages accordés aux administrateurs et fonctionnaires dirigeants des organismes d'intérêt public, les dépenses des cabinets des membres du Gouvernement wallon et des cellules d'appui et la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel de l'Institut scientifique de service public.

1. Comptabilité et budget

1.1. Reddition du compte général

Le dernier compte général, transmis à la Cour par la Région wallonne en date du 30 mai 2006, est celui de l'exercice 2004. Le processus de résorption du retard dans la reddition des comptes généraux est donc mis en veilleuse depuis plusieurs mois.

Le compte général doit être transmis à la Cour des comptes avant le 30 juin de l'année qui suit celle à laquelle il se rapporte (1). Dans le passé, ces délais n'ont jamais été respectés par le Gouvernement wallon, provoquant un important retard dans l'arrêt des comptes généraux. Il y a quelques années, un processus de résorption de ces retards a été mis en œuvre et bien respecté jusqu'au début 2006. Depuis lors, plus aucun compte n'a été transmis à la Cour. Le compte général de l'exercice 2004, adressé à la Cour le 30 mai 2006 et déclaré contrôlé par celle-ci le 14 novembre 2006, est, par conséquent, le dernier compte établi par l'administration régionale. La Cour engage dès lors le Gouvernement à relancer le mouvement enclenché ces dernières années.

La Cour rappelle par ailleurs que le rattrapage complet du retard dans la reddition des comptes généraux implique que tous les comptables produisent leurs comptes à la Cour dans le délai imparti. En effet, ceux-ci doivent être contrôlés par cette dernière avant que leurs données soient intégrées dans le compte général. Il apparaît toutefois que plusieurs comptables de la Région ne respectent pas ce délai.

1.2. Reddition des comptes des organismes d'intérêt public

Les comptes des organismes de catégorie A, établis sous l'autorité du ministre dont ils relèvent, doivent être soumis au contrôle de la Cour des comptes au plus tard le 31 mai de l'année qui suit celle de leur gestion (2).

Quant aux comptes des organismes de catégorie B, après approbation par le ministre de tutelle, ils sont transmis au ministre des Finances qui doit les faire parvenir à la Cour des comptes en vue de leur contrôle avant la même échéance du 31 mai (3).

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

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

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

Un relevé des comptes non parvenus à la Cour à la date du 30 septembre 2007 est établi ci-après en précisant, par organisme, les exercices des comptes manquants (4).

Organismes de catégorie A et assimilés

Institut scientifique de service public	Comptes pour l'exercice 2006
Centre régional d'aide aux communes	Comptes pour les exercices 2003 à 2006
Institut du patrimoine wallon	Comptes pour les exercices 2004 à 2006
Centre hospitalier psychiatrique Le Chêne aux Haies	Comptes pour les exercices 2005 et 2006
Centre hospitalier psychiatrique Les Marronniers	Comptes pour les exercices 2005 et 2006
Fonds wallon d'avances pour la réparation des dommages provoqués par les prises et pompages d'eau souterraine	Comptes pour l'exercice 2005
Centre wallon de recherches agronomiques	Comptes pour les exercices 2004 à 2006
Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique	Comptes pour l'exercice 2006
Fonds piscicole de Wallonie	Comptes pour l'exercice 2006

Organismes de catégorie B et assimilés

Port autonome de Liège	Comptes pour l'exercice 2006
Port autonome du Centre et de l'Ouest	Comptes pour l'exercice 2006
Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi	Comptes pour l'exercice 2006
Agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées	Comptes pour les exercices 2004 à 2006
Agence wallonne à l'exportation et aux investissements étrangers	Comptes pour l'exercice 2006
Agence wallonne des télécommunications	Comptes pour les exercices 2004 à 2006
Institut wallon de formation en alternance et des indépendants et petites et moyennes entreprises	Comptes pour l'exercice 2006

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

1.3. Agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées – Contrôle des comptes 2004 et 2005 (5)

Lors du contrôle des comptes des années 2004 et 2005 de l'Agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées, la Cour a procédé à un examen approfondi de ses comptes de dettes et créances. Elle a également effectué une analyse particulière de la tenue de l'inventaire physique du matériel informatique et de sa réconciliation avec l'inventaire comptable. Enfin, dans le cadre du contrôle des frais de représentation, de séjour et de transport en Belgique et à l'étranger, la Cour a plus particulièrement contrôlé les frais des missions cofinancées par la division des relations internationales du Ministère de la Région wallonne.

L'Agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées (AWIPH) est un organisme public créé par le décret du 6 avril 1995 relatif à l'intégration des personnes handicapées. Elle peut être assimilée à un organisme public de la catégorie B de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

Au cours du premier semestre de l'année 2007, la Cour a procédé à l'examen des comptes des années 2004 et 2005. Les conclusions de ce contrôle ont été soumises à la direction générale de l'Agence qui a fait part de ses commentaires par lettre du 18 juin 2007. La Cour a adressé au ministre du Budget, des Finances, de l'Équipement et du Patrimoine et à la ministre de la Santé, de l'Action sociale et de l'Égalité des Chances son rapport de contrôle par lettres du 26 juin 2007, auxquelles il n'a pas été répondu à ce jour.

1. L'inventaire physique du matériel informatique et sa réconciliation avec l'inventaire comptable

En date du 5 avril 2007, le service informatique a transmis une liste de 67 éléments n'ayant pu être localisés, ce qui représente 4 % du matériel en exploitation, dont 36, acquis entre 2001 et 2006, qui ne devaient pas faire l'objet d'un déclassement. Ce service a également procédé à une réconciliation entre les inventaires physique et comptable. L'analyse des résultats fait apparaître des discordances entre ceux-ci.

La Cour a recommandé une périodicité dans la revue du matériel informatique et l'analyse systématique des écarts constatés entre les deux inventaires. En ce qui concerne le matériel entreposé non encore utilisé, son Collège a suggéré son stockage dans un local unique et sa sécurisation.

La direction générale a annoncé que ces recommandations avaient déjà été mises en œuvre.

2. Les créances sur les personnes handicapées

En vertu de l'article 10, § 2, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 février 2004 fixant les conditions et les modalités d'intervention d'aide matérielle à l'intégration des personnes handicapées, les prestations en aide matérielle prises en charge par l'Agence, en cas de handicap survenu suite à un accident de travail ou à un accident dont un tiers est responsable, sont limitées aux frais exposés par la personne handicapée en matière d'aide matérielle, dont est déduit le montant de la réparation obtenue par décision judiciaire.

(5) *Dr 3.298.304.*

Toutefois, dans l'attente de cette indemnisation, l'Agence accorde une avance à la personne handicapée. Celle-ci s'engage à réclamer en justice la réparation du préjudice à l'origine de sa demande auprès de l'Agence et à ne pas renoncer à la procédure ou au fond du droit (6).

Au moment de l'audit, le montant total des avances en aide matérielle aux personnes handicapées s'élevait à 427.144,34 euros et concernait 60 bénéficiaires distincts. Quinze bénéficiaires totalisaient à eux seuls près de 80 % de ce montant.

Le caractère récupérable de ces créances et leur suivi sont assurés par le service juridique de l'Agence depuis seulement septembre 2005. Avant cette date, les dossiers étaient gérés par les bureaux régionaux. Le service juridique a constaté le caractère incomplet de bon nombre de dossiers et est amené à réclamer au bénéficiaire les informations ou documents manquants (7).

L'exhaustivité des créances relatives aux avances en aide matérielle comptabilisées à l'actif du bilan peut être mise en doute, compte tenu de l'absence de procédure standardisée pour le traitement de ce type de demandes avant 2005.

La Cour a recommandé que le service juridique poursuive son travail de recensement et d'analyse des dossiers d'avance en aide matérielle.

La direction générale a précisé que celui-ci serait poursuivi.

3. Les créances sur les services du secteur accueil et hébergement

Lors des contrôles des comptes précédents, une défaillance dans les procédures d'enregistrement des créances sur les services résidentiels et d'accueil de jour (S.R.A.J.) avait été détectée (8). La Cour a effectué un nouveau contrôle approfondi de la comptabilisation de ces créances. Elle a procédé à la réconciliation entre, d'une part, la base de données de l'inspection comptable reprenant les résultats des contrôles, par les S.R.A.J., de l'utilisation des subventions effectués en 2004 et 2005 et les créances enregistrées dans les comptes. Cet examen a permis de détecter l'absence de comptabilisation de 43 créances dans les comptes de l'organisme pour un montant total de 1.502.535,02 euros, absence due essentiellement à des problèmes de communication entre services de l'Agence.

La Cour a demandé la notification et l'enregistrement de ces créances et a renouvelé sa recommandation de mettre en place une procédure de réconciliation périodique entre les montants effectivement comptabilisés et la base de données de l'inspection comptable qui reprend l'ensemble des résultats des contrôles de l'utilisation des subventions par les services résidentiels et d'accueil de jour.

La direction générale a annoncé la mise en place d'un système automatisé de transmission des informations entre services dans le cadre de la création d'une cellule chargée du suivi des créances.

(6) Cf. article 7 de l'arrêté précité.

(7) Cette problématique a été analysée par la cellule contrôle de gestion de l'AWIPH dans le cadre de son audit budgétaire relatif au secteur aide matérielle.

(8) 162^e (17^e) Cahier d'observations de la Cour des comptes adressé au Parlement wallon, Fasc. I^{er}, *Doc. parl.*, Rég. w., 293 (2005-2006) - N° 1, pp. 8 à 10.

4. Les créances sur le Fonds social européen (F.S.E.)

L'AWIPH bénéficie de subsides de l'Union européenne (U.E.) pour différentes actions. Une analyse des dossiers gérés par le service des relations internationales de l'Agence a mis en évidence un retard dans la comptabilisation de certaines créances sur le F.S.E. Dans la mesure où la déclaration de solde doit être considérée comme le document constatant réellement l'existence d'une créance de l'AWIPH sur le F.S.E., la Cour a recommandé l'enregistrement de la créance dès l'envoi de cette déclaration afin d'améliorer le suivi des sommes à recevoir. Elle préconise une réconciliation périodique entre les informations du service des relations internationales chargé de la gestion des projets financés par l'U.E. et les enregistrements comptables, afin de garantir l'exhaustivité des créances comptabilisées.

5. Les frais de transport, de représentation et de séjour

Comme en témoigne le tableau repris ci-dessous, les frais de transport et de séjour ont augmenté en 2004.

(en euros)

	2003	2004	2005
Frais de transport	218.260,66	234.606,66	236.426,98
Frais de séjour	57.993,44	75.744,21	73.916,54
Frais de représentation	72.442,27	52.889,16	71.785,99

Les raisons de cette croissance ont fait l'objet d'analyses, notamment par la cellule de contrôle de gestion, et ont été commentées en commission du Parlement wallon. Aussi, la Cour s'est-elle plus particulièrement intéressée aux missions cofinancées par la division des relations internationales (D.R.I.) du Ministère de la Région wallonne (M.R.W.).

Durant la période du 1^{er} janvier 2003 au 31 décembre 2005, la Cour a constaté que la procédure prévue pour le remboursement des dépenses exposées dans le cadre des missions cofinancées par la D.R.I. n'avait pas été respectée. Pour ces missions, les agents reçoivent des avances de l'Agence et, à leur retour, introduisent une déclaration de dépenses accompagnée des pièces justificatives auprès de la D.R.I. Après remboursement par la D.R.I., ils doivent rembourser tout ou partie de l'avance reçue de l'Agence. Or, alors que le service comptable doit obtenir une copie de la déclaration de dépenses introduite auprès de la D.R.I. ainsi qu'une copie de l'avis de remboursement émanant de la D.R.I., la clôture des dépenses des missions se faisait la plupart du temps sur la base de l'extrait de compte de l'Agence enregistrant le remboursement de l'agent sans aucune autre pièce probante.

Afin de détecter d'éventuelles doubles prises en charge de frais encourus, la Cour a recoupé les informations comptables émanant de l'AWIPH et de la D.R.I. sur la base des déclarations et des pièces introduites par l'ensemble des agents concernés pour la période précitée.

Cet examen a révélé plusieurs cas de prise en charge d'indemnités journalières réduites par l'AWIPH (9).

(9) Le montant de l'indemnité journalière (*per diem*), qui varie en fonction de la destination géographique, est réduit de moitié en cas de prise en charge, par la partie d'accueil ou les organisateurs d'une manifestation, de tout ou partie des frais de séjour normalement couverts par le *per diem*. En application de cette disposition, la D.R.I. remboursait le *per diem* réduit à l'agent qui le rétrocédait à l'Agence. Toutefois, l'agent conservait indûment le solde de l'indemnité journalière payée au titre d'avance par l'Agence.

Les risques de double prise en charge devraient diminuer à l'avenir, puisque, depuis 2006, la D.R.I. verse une subvention directement à l'Agence. Toutefois, cette même année, l'administrateur général fait prendre en charge à la fois par l'Agence et la D.R.I. quatre *per diem* réduits.

En outre, la D.R.I. lui a remboursé des frais de déplacement avec le véhicule de fonction dont les frais sont à charge de l'Agence.

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

1.4. Institut wallon de formation en alternance et des indépendants et petites et moyennes entreprises – Contrôle des comptes 2003 à 2005 (10)

Lors du contrôle des premiers comptes de l'Institut wallon de formation en alternance et des indépendants et petites et moyennes entreprises (I.F.A.P.M.E.), la Cour a relevé le caractère incomplet des budgets et des comptes d'exécution du budget, ainsi que des difficultés dans la gestion comptable des opérations financées par l'Union européenne. L'Institut a pris, en 2007, des mesures destinées à compléter son budget et à améliorer cette gestion. Enfin, la Cour a souligné la nécessité pour le Gouvernement wallon de réglementer notamment l'octroi et le contrôle des subventions aux centres de formation.

Créé par le décret du 17 juillet 2003 (11), l'Institut wallon de formation en alternance et des indépendants et petites et moyennes entreprises (I.F.A.P.M.E.) est un organisme public classé dans la catégorie B de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public. Il a repris, à dater du 1^{er} septembre 2003, les missions de formation exercées jusqu'alors, en Région wallonne, par l'Institut de formation permanente pour les classes moyennes et les petites et moyennes entreprises.

Au cours du dernier trimestre de l'année 2006, la Cour a procédé au contrôle des comptes des quatre derniers mois de l'année 2003 et des années 2004 et 2005. Les remarques auxquelles cet examen a donné lieu ont été discutées avec les responsables de l'Institut lors d'une réunion contradictoire qui s'est tenue le 30 mars 2007. La Cour a ensuite communiqué son rapport de contrôle au ministre du Budget, des Finances, de l'Équipement et du Patrimoine et à la ministre de la Formation par lettres du 17 avril 2007, auxquelles il n'a pas été répondu.

1. Comptabilité générale

Les principales remarques de la Cour portaient sur l'inadéquation de certains enregistrements comptables, due à la complexité du système comptable mis en place pour la gestion des dossiers européens, et sur la constitution de provisions ne répondant pas strictement aux dispositions du droit comptable.

La Cour a donc recommandé à l'Institut de rapprocher davantage ses règles comptables des règles communément admises en matière de comptabilité générale et d'améliorer la maîtrise de la complexité de son système comptable.

Le nouveau plan comptable élaboré par l'I.F.A.P.M.E., qui est en application depuis le 1^{er} janvier 2007, devrait réserver une suite favorable à ces recommandations.

(10) Dr 3.185.462.

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

2. Comptabilité budgétaire

La Cour a plus particulièrement relevé le caractère incomplet des budgets et des comptes d'exécution des budgets de l'Institut. Ainsi, les achats de biens d'investissement et les dépenses liées à la construction d'immeubles destinés aux centres de formation n'étaient ni imputés aux comptes d'exécution du budget ni prévus aux budgets des années sous revue, de même que certaines dépenses ou recettes pour compte de tiers, comme les subsides du Fonds social européen destinés aux centres et aux partenaires de l'Institut, et qui transitent par lui. La Cour note toutefois que le budget établi par l'Institut pour l'année 2007 a prévu les recettes et les dépenses liées à ces opérations.

La mise en œuvre d'une comptabilité budgétaire respectant les prescrits légaux demandera toutefois d'importantes adaptations des outils comptables existants. En effet, le logiciel comptable utilisé par l'Institut ne comprend pas de volet budgétaire intégré ; le compte d'exécution du budget est établi sur un tableur à partir du compte de résultats extrait de ce logiciel. L'Institut devra nécessairement veiller à l'imputation budgétaire des opérations qui ne concernent pas le compte de résultats. Aussi la Cour a-t-elle recommandé l'établissement d'un compte de gestion ou, à tout le moins, d'un tableau de concordance entre les comptabilités générale et budgétaire.

3. Comptabilisation des subsides de l'Union européenne

L'Institut a élaboré une base de données mise à la disposition des centres de formation. Ceux-ci peuvent y enregistrer leurs dépenses financées par l'Union européenne, pour obtenir leur certification par l'Institut et déterminer le montant à réclamer à l'agence Fonds social européen. A la clôture de l'exercice, les opérations validées dans la base de données sont introduites dans la comptabilité de l'Institut.

Les conseillers financiers de l'Institut détachés auprès des centres de formation comparent les données enregistrées dans cette base de données avec les enregistrements comptables des centres. Les concordances ne sont toutefois pas toujours intégrales.

La Cour a recommandé d'établir des schémas de comptabilisation des opérations financées par l'Union européenne. Elle préconise, en outre, la mise en place de procédures précises concernant la corrélation, à la clôture de l'exercice, entre les données introduites et certifiées dans la base de données et les enregistrements comptables des centres.

L'Institut rédigeait, au moment du contrôle, de telles procédures.

4. Priorités et objectifs en matière comptable du contrat de gestion

Le contrat de gestion entre le Gouvernement wallon et l'I.F.A.P.M.E., portant sur la période de 2006 à 2010, a été signé le 12 septembre 2006.

Ce contrat prévoit notamment l'instauration de mesures destinées à améliorer la qualité de l'organisation interne de l'Institut et des centres de formation. Il s'agit autant d'accroître les résultats du réseau et la satisfaction du public que d'améliorer l'utilisation des ressources. Un poste permanent d'auditeur interne dépendant directement du président du comité de gestion doit, en outre, être créé.

5. Régularité des subventions octroyées par l'Institut

Le décret organique de l'I.F.A.P.M.E. stipule en son article 21 que les centres de formation bénéficient de subventions octroyées par l'Institut. Il prévoit, en outre, que le Gouvernement doit en déterminer les conditions d'octroi par arrêté, en veillant à assurer à l'Institut la possibilité de contrôler, à tout moment, le bon fonctionnement des centres et l'utilisation des subventions reçues.

Cependant, le Gouvernement wallon n'a pas encore pris d'arrêté relatif à ces subventions. Dès lors, l'I.F.A.P.M.E. se base, pour l'octroi de certains subsides aux centres, sur le règlement financier de l'ancien institut de formation permanente.

En vertu de ce même règlement, l'I.F.A.P.M.E. accorde un défraiement pour les frais de déplacement des apprentis. De tels subsides devraient cependant être expressément prévus dans le décret organique.

Pour d'autres subsides, les avances sur subsides européens, les conditions d'octroi ont été fixées par le comité de gestion de l'Institut avec l'approbation du ministre de tutelle. En vertu du décret organique de l'Institut, c'est toutefois au Gouvernement qu'il appartient de déterminer les conditions d'octroi des subventions accordées aux centres de formation ainsi que les modalités de contrôle, par l'Institut, de leur utilisation.

L'adoption d'un arrêté aurait par ailleurs l'avantage de garantir la publicité des règles de subventionnement ainsi qu'une application uniforme de ces règles à l'ensemble des centres de formation.

Dans sa réponse du 27 juillet 2007, le ministre de la Formation s'est engagé à déposer un projet d'arrêté au Gouvernement wallon concernant le réseau des centres de formation agréés en vue de fixer les conditions de leur agrément et les missions de l'Institut au sein de ce réseau.

1.5. Office wallon des déchets – Contrôle des comptes 2005 (12)

A l'occasion du contrôle des comptes de l'année 2005 de l'Office wallon des déchets, la Cour a effectué un suivi des observations antérieures, a actualisé son examen de la gestion des cadavres d'animaux en Région wallonne et a formulé des recommandations relatives au contrôle des subventions à certaines asbl.

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

Durant le premier trimestre de l'année 2007, la Cour a procédé au contrôle des comptes rendus par l'Office pour l'année 2005. Les conclusions de cet examen ont été discutées avec le fonctionnaire dirigeant de l'Office lors d'une réunion contradictoire qui s'est tenue le 29 mars 2007. Le rapport de contrôle a été, ensuite, transmis au ministre du Budget, des Finances, de l'Équipement et du Patrimoine et au ministre de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme le 17 avril 2007. Ce dernier a répondu par lettre du 11 juillet 2007.

1. Suivi des observations antérieures

A l'issue de son contrôle, la Cour a repris deux observations formulées antérieurement, l'une concernant les subventions aux communes relatives aux actions de prévention, de collectes sélectives et de communication, la seconde relative aux subventions régionales en matière de prévention et de gestion des déchets (13).

(12) *Dr 3.270.049.*

(13) 18^e Cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I^{er}, *Doc. Parl., Rég. w.*, 482 (2006-2007) - N^o 1, pp. 24 et 25.

A propos des collectes sélectives des papiers et cartons, la Cour a relevé que, tant pour les frais de collecte que pour la vente de papier, les situations et les coûts variaient sensiblement d'un acteur à l'autre et qu'en outre, les services de l'Office pouvaient difficilement effectuer un contrôle complet et pertinent des déclarations de créance qui lui sont soumises. Le ministre a signalé que, depuis la fin de l'année 2005, l'Office a accès à une base de données établie par Fost+ qui centralise toutes les données relatives au tonnage collecté, ce qui permettra une vérification des tonnages introduits par les intercommunales.

Pour ce qui concerne les subventions régionales en matière de prévention et de gestion des déchets, la Cour a constaté que l'article 6 septies du décret du 25 juillet 1991 relatif à la taxation des déchets en Région wallonne, qui prévoit qu'à partir du 1^{er} janvier 2001, seules les communes qui établissent une taxe dont le montant total représente un minimum de 70 % du coût-vérité de la politique de gestion des déchets, pourront bénéficier de ces subventions, n'était pas appliqué. Le ministre a informé la Cour qu'il avait demandé à l'Office la stricte application de cette disposition.

2. Gestion des cadavres d'animaux

Le marché de services de la gestion de cadavres d'animaux pour la Région wallonne a été attribué à un prestataire de service le 31 janvier 2002. Le coût de ce marché est passé de 6,3 millions d'euros en 2002 à plus de 8 millions d'euros en 2005. Cette augmentation résulte d'un accroissement des prestations et de la révision de certains éléments intervenant dans le calcul du prix, comme le carburant. Pour diverses raisons, les services de l'Office n'étaient pas en mesure de contrôler de manière précise les prestations et le calcul des prix effectués par le prestataire. A l'issue du contrôle des comptes de l'année 2003, la Cour avait demandé à l'Office de prendre les mesures nécessaires à un contrôle renforcé des quantités et des prix de ce marché.

Depuis l'année 2006, un agent de l'entreprise régionale est plus particulièrement chargé du suivi de ce marché. Une analyse des factures relatives aux prestations du premier semestre de l'année 2006 a déjà permis d'obtenir du prestataire de service une note de crédit de 105.241 euros, suite à une correction des carcasses enlevées. Par ailleurs, un audit de ce marché, portant sur la période du 1^{er} février 2002 au 31 janvier 2007, a été confié à un tiers.

En raison de retard dans le paiement des factures introduites par le prestataire de service dans le cadre du marché de la gestion des cadavres d'animaux, l'Office a dû payer des intérêts de retard de 251.000 euros. Afin d'éviter la déduction de tels intérêts de retard, la Cour a recommandé la mise en œuvre d'une procédure permettant au service comptable de l'Office de connaître le montant des factures entrées, mais non encore approuvées. Le ministre a signalé que l'Office avait mis en place une procédure informant de manière systématique son service comptable des factures qui lui sont adressées.

3. Subventions à certaines asbl

Durant l'exercice 2005, l'Office a versé des subventions d'un montant total de 360.000 euros à deux asbl.

Afin d'améliorer le contrôle de ces subventions, la Cour a recommandé que l'Office exige systématiquement l'ensemble des justificatifs des dépenses reprises dans les déclarations de créance et vérifie, ne fût-ce que ponctuellement, les preuves de paiements et confronte les relevés analytiques fournis avec la comptabilité générale des associations subventionnées. Le ministre a répondu que l'Office réclamait désormais l'ensemble des justificatifs et les comptes de ces associations.

1.6. Port autonome de Charleroi

– Contrôle des comptes 2005 (14)

Lors du contrôle des comptes de l'année 2005 du Port autonome de Charleroi, la Cour a constaté la suite favorable que cet organisme a donnée à ses observations antérieures.

Au cours du premier trimestre de l'année 2007, la Cour a contrôlé les comptes de l'année 2005 du Port autonome de Charleroi. Le rapport de contrôle a été communiqué au ministre du Budget, des Finances, de l'Équipement et du Patrimoine par lettre du 20 mars 2007, à laquelle il n'a pas été répondu à ce jour.

Lors de son précédent contrôle (15), la Cour avait relevé une erreur dans la comptabilisation des placements en Sicav et l'absence d'une réduction de valeurs sur une participation du Port, dont la valeur comptable était inférieure à la valeur d'acquisition.

La Cour avait également constaté une forte augmentation des frais de représentation de 2000 à 2004. Cependant, ils n'avaient pas fait l'objet de mesures d'encadrement par le conseil d'administration, contrairement aux frais de publicité et de propagande, qui avaient crû de façon identique de 2000 à 2002.

Enfin, la Cour avait critiqué le mode de passation du marché de service pour la tenue de la comptabilité sans consultation de la concurrence. Elle avait fait remarquer que la comptabilité devrait être tenue par un membre du personnel du Port ou par un agent mis à sa disposition par le Ministère de l'Équipement et des Transports (M.E.T.). Le Port avait renoncé à reconduire le contrat avec le prestataire de service mais était, en l'absence de personnel disponible, obligé de recourir au service d'un tiers sous statut d'indépendant. Il s'agissait encore d'un marché de service.

Le contrôle des comptes de l'année 2005 a permis de constater que le Port a donné suite à ces diverses observations.

L'erreur de comptabilisation portant sur la vente de Sicav a fait l'objet d'une correction dans les comptes 2005. La réduction de valeur portant sur la participation financière a également été actée dans les comptes 2005.

Par ailleurs, l'organisme a réduit ses frais de représentation.

Enfin, à défaut d'obtenir un agent du M.E.T. pour la tenue de sa comptabilité, le Port a engagé un comptable contractuel.

(14) *Dr* 3.233.335.

(15) 18^e Cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I^{er}, *Doc. parl.*, Rég. w., 482 (2006-2007) - N^o 1, pp. 26 et 27.

1.7. Port autonome de Namur – Contrôle des comptes 2005 (16)

Lors du contrôle des comptes de l'année 2005 du Port autonome de Namur, la Cour a constaté une amélioration dans les résultats de la gestion des ports de plaisance. Cependant, elle a relevé des dépassements de crédits limitatifs, non autorisés au préalable.

Au cours du premier trimestre de l'année 2007, la Cour a contrôlé les comptes de l'année 2005 du Port autonome de Namur. Le rapport de contrôle a été communiqué au ministre du Budget, des Finances, de l'Équipement et du Patrimoine par lettre du 20 mars 2007, à laquelle il n'a pas été répondu à ce jour.

Lors de son précédent contrôle (17), la Cour avait observé un nouvel accroissement du déficit des ports de plaisance en 2004 ; aussi avait-elle jugé utile d'attirer l'attention des autorités de tutelle sur les risques financiers de cette gestion. Le présent contrôle lui a permis de constater l'amélioration dans les résultats de cette gestion en 2005 : d'une part, les dépenses ont pu être contenues et, d'autre part, les recettes ont augmenté.

Enfin, comme précédemment, la Cour a relevé des dépassements de crédits limitatifs, non autorisés préalablement, dus à un manque de suivi régulier de l'exécution du budget par rapport aux autorisations budgétaires.

Son Collège a donc renouvelé sa recommandation d'un contrôle régulier de la consommation des crédits par les services comptables afin de permettre au conseil d'administration de proposer des adaptations budgétaires dans le respect des procédures imposées par l'article 5 de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

(16) *Dr 3.206.146.*

(17) 18^e Cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I^{er}, *Doc. parl., Rég. w.*, 482 (2006-2007) - N^o 1, pp. 27 et 28.

2. Contrôles et audits

2.1. Contrôle de légalité et de régularité du programme 03 – *Gestion immobilière et bâtiments* – de la division organique 50 – *Secrétariat général du Ministère de l'Équipement et des Transports* – pour l'année 2006 (18)

Lors du contrôle de ce programme, la Cour a observé certaines faiblesses dans le traitement des dossiers. Par ailleurs, en ce qui concerne les contrats de location, l'examen des dossiers a porté sur l'indexation et le calcul des loyers, la rédaction des contrats, le paiement anticipatif ou à terme échu des loyers, l'occupation des bâtiments et les charges locatives.

1. Introduction

Le contrôle de la Cour des comptes a porté sur la légalité des dépenses soumises à son visa, ou liquidées sur des avances de fonds consenties à des comptables extraordinaires, et imputées au programme 03 – *Gestion immobilière et bâtiments* – de la division organique 50 – *Secrétariat général du Ministère de l'Équipement et des Transports* – au cours de l'exercice 2006. Les montants alloués à ce programme s'élèvent à 33,71 millions d'euros pour cette année.

L'ensemble de ces dépenses a été examiné sur la base des documents présentés à l'appui des ordonnances de paiement ou des comptes d'avances de fonds, ainsi que des renseignements recueillis sur place au sein des directions D.O. 11 (direction de la gestion technique immobilière) et D.O. 14 (direction de la gestion administrative immobilière).

Une large partie des dépenses observées consiste en des marchés soumis à la loi du 24 décembre 1993 et à ses arrêtés d'exécution (19). Entrent également en considération les lois sur la comptabilité de l'Etat (20), l'arrêté royal portant règlement du contrôle des engagements (21), ainsi que la loi sur la motivation formelle des actes administratifs (22). Par ailleurs, les contrats de location émergeant au budget régional wallon relèvent du droit commun, puisqu'il ne s'agit pas de baux concernés par les réglementations particulières, qui se rapportent aux baux de résidence principale, baux commerciaux et baux à ferme.

Le présent audit a été annoncé par lettre du 6 février 2007 au secrétaire général du Ministère de l'Équipement et des Transports. Les résultats lui en ont été communiqués le 12 juin 2007. L'administration a répondu par lettre du 17 juillet 2007 et un débat contradictoire a eu lieu le 24 juillet 2007. Les remarques de la Cour n'ont pas été contestées ; seules quelques précisions et informations complémentaires ont été apportées. L'administration a ainsi précisé que le manque de moyens en personnel des directions concernées les oblige à travailler souvent dans l'urgence, voire dans la précipitation. Les marchés conclus sont dès lors établis dans le souci de ne pas perturber les services «clients». L'administration reconnaît que les procédures doivent être améliorées et affirme que l'autorité y veillera.

(18) *Dr 3.259.088.*

(19) Loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services.

(20) Lois sur la comptabilité de l'Etat coordonnées par arrêté royal du 17 juillet 1991.

(21) Arrêté royal du 31 mai 1966 portant règlement du contrôle des engagements des dépenses dans les services de l'administration générale de l'Etat.

(22) Loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Le projet de rapport a été envoyé, le 14 août 2007, au Ministre-Président. La réponse de ce dernier, datée du 14 septembre 2007, reconnaît le bien-fondé des remarques formulées par la Cour et annonce un recrutement de personnel qui devrait se concrétiser en 2007. En outre, il se réfère aux commentaires de l'administration et apporte un éclairage sur certaines observations de principe dont il est fait état à la fin du présent rapport.

2. Marchés de travaux et de services

2.1. Passation des marchés

Absence de consultation régulière de la concurrence

Le contrôle met en évidence plusieurs marchés conclus pour de longues périodes, renouvelables tacitement ou *de facto*, portant ainsi atteinte a posteriori au principe de la mise en concurrence des marchés publics.

□ Marchés d'entretien des ascenseurs, des appareils de détection incendie, des installations téléphoniques ; marchés de nettoyage

Des marchés d'entretien des ascenseurs passés par procédure négociée sans publicité préalable sont tacitement reconduits pour des périodes de 5 ans, 10 ans, voire plus. Ils sont ensuite remplacés par des contrats d'un an renouvelable tacitement trois fois. D'autres contrats remontent aux années quatre-vingt et nonante et sont prolongés *de facto*, sans rédaction de contrat.

Concernant les contrats d'entretien d'appareils de détection incendie et des installations téléphoniques, également attribués à l'origine par procédure négociée, les marchés sont, depuis plusieurs années, tacitement reconduits.

Parfois, le contrôleur des engagements fait remarquer que toute reconduction de marchés publics passés par procédure négociée sans publicité préalable est illégale.

La D.O. 11 reconnaît, au sujet des marchés d'entretien des ascenseurs et des appareils de détection incendie, qu'une concurrence peut être organisée. Cette administration est, pour des raisons techniques, plus réservée en ce qui concerne les installations téléphoniques.

Quant aux marchés de nettoyage, une concurrence est généralement organisée, sous la forme d'une adjudication ou d'un appel d'offres, pour une durée d'un an, le plus souvent renouvelable trois fois. Toutefois, dans quelques cas, les prestations sont fournies par les mêmes firmes pendant plus de quatre ans.

L'administration signale au sujet des marchés d'entretien des ascenseurs que ces dossiers échappent au contrôle de la D.O. 11. La Cour remarque qu'ils sont néanmoins approuvés par cette direction.

□ Marché relatif au réseau Wallonie-Intranet

En 1998, la Région wallonne a conclu avec Belgacom, agissant au nom et pour compte de la firme WIN, un marché de services pour l'exploitation du réseau Wallonie-Intranet. Si, à l'origine, une consultation de la concurrence a été organisée, ce contrat d'une durée de 15 ans sera reconduit pour cinq ans par tacite reconduction, sauf dénonciation dans le délai d'un an à compter de sa date d'expiration contractuelle. Il pourra être reconduit ultérieurement dans les mêmes conditions pour de nouvelles périodes de cinq ans (23).

(23) 155^e (10^e) Cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I^{er}, *Doc. parl.*, Rég. w., 425 (1998-1999) - N^o 1, pp. 85 à 91.

18^e Cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I^{er}, *Doc. parl.*, Rég. w., 482 (2006-2007) - N^o 1, p. 39 et pp. 64 et 65.

En outre, de multiples contrats connexes sont conclus avec cette société à la suite de ce contrat d'exclusivité. Ainsi, la Région wallonne lui confie la gestion et la maintenance du système I.P. TEL pour quatre sites.

Par ailleurs, un marché relatif à une installation téléphonique V.O.I.P. dans l'immeuble *Espace Didier* à Arlon est attribué à une firme après mise en concurrence. A la suite d'une réclamation de WIN, classée deuxième, il a été considéré, malgré l'exécution des travaux, que la téléphonie I.P. relevait du cadre de l'exclusivité concédée à WIN.

Un marché est conclu, à l'origine, par procédure négociée, avec une asbl pour l'entretien des abords du bâtiment de la présidence du Gouvernement wallon. Il prend cours le 1^{er} août 2003 et est reconduit jusqu'au 31 décembre 2006, en méconnaissance de l'article 17, § 2, 2^o, b., de la loi du 24 décembre 1993.

L'absence de concurrence pour l'attribution d'un marché est justifiée par le placement d'une installation d'extinction au gaz inerte dans une salle informatique, laquelle vient se greffer sur l'installation de détection incendie installée par la même firme. Cette motivation peut difficilement être admise.

En ce qui concerne les prestations juridiques, un dossier fait apparaître la consultation d'un seul bureau d'avocats, principalement en raison de sa réputation.

Or, ainsi que l'a confirmé la Commission des marchés publics, les services juridiques constituent, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 24 décembre 1993 précitée et de ses arrêtés d'application, de véritables marchés publics qui doivent respecter la réglementation, même si, dans certains cas, des aménagements sont nécessaires (24).

Un consultant immobilier est désigné, sans appel à la concurrence, principalement «*en raison de la spécificité de son métier, afin d'effectuer une mission d'assistance spécifique basée sur son expérience propre tant de bureau de conseil que de bureau d'études*». Ce dossier ne contient pas de motivation de l'absence de mise en concurrence, nécessaire eu égard à la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, d'une part, et utilise un critère de sélection qualitative (expérience) en guise de critère d'attribution du marché, d'autre part.

Rédaction imprécise de certains documents du marché

Plusieurs documents présentent des imprécisions de nature à nuire à la sécurité juridique des marchés publics conclus.

Parfois, les conventions ne se réfèrent à aucune disposition légale ou réglementaire relative aux marchés publics.

Un cahier spécial des charges relatif à un marché de services reprend certaines dispositions concernant des marchés de travaux. De plus, l'article 28, § 1^{er}, de ce cahier spécial des charges précise que la prestation doit avoir lieu durant la semaine du 27 mars 2006. La notification est adressée postérieurement à cette date, le 17 mai 2006, et la facture est datée du 31 mai 2006.

Un cahier spécial des charges prévoit que les travaux doivent être terminés dans un délai de 30 jours de calendrier prenant cours à la date fixée dans un ordre de service. Cet ordre de service indique que les travaux doivent être terminés pour le 5 septembre 2006, soit dans un délai de 58 jours de calendrier. La réception provisoire, après visite sur place le 4 septembre, est accordée le 5 septembre 2006.

(24) Les services juridiques sont repris à la catégorie B 21 de l'annexe 2 de la loi du 24 décembre 1993. La qualification de marché public s'applique tant aux missions de conseils ou d'études demandées à un avocat qu'à une prestation de défense en justice, même si, dans ce cas, il n'est pas toujours aisé de respecter l'ensemble des modalités de la réglementation relative aux marchés publics. Ainsi, il est difficile, voire impossible, d'estimer le coût d'une telle prestation; de même, l'intervention d'un avocat doit parfois se dérouler dans des délais courts et contraignants, peu compatibles avec le déroulement d'une procédure de passation d'un marché public.

□ Un cahier spécial des charges stipule un délai en jours de calendrier. La notification de l'attribution du marché indique un délai en jours ouvrables.

□ Un cahier spécial des charges stipule que l'entreprise, d'une durée d'un an, peut être prolongée trois ans au maximum, tandis que la page de garde de ce cahier précise que l'entreprise peut être reconduite à deux reprises. Dans les faits, le marché débute le 1^{er} août 2003 et prend fin au 31 décembre 2006, soit après une durée de trois ans et demi.

□ Un cahier spécial des charges prévoit un délai de 90 jours de calendrier. La notification d'attribution du marché, datée du 20 juillet 2005, stipule que les travaux doivent être terminés dans un délai de 90 jours ouvrables prenant cours le 3 août 2005. Alors que l'installation devait être opérationnelle le 1^{er} septembre 2005, la réception provisoire est accordée avec réserves le 7 décembre 2005 et il est simplement affirmé que les travaux sont terminés dans les délais.

Dérogations au cahier général des charges

Dans plusieurs dossiers, le cahier spécial des charges stipule que le cautionnement prévu à l'article 5 du cahier général des charges n'est pas exigé. Cette dérogation est apportée sans aucune motivation et ne figure pas en tête du cahier, nonobstant le prescrit de l'article 3 de l'arrêté royal du 26 septembre 1996 (25), selon lequel il ne peut être dérogé au cahier général des charges que dans la mesure rendue indispensable par les exigences particulières du marché et, en outre, moyennant une motivation formelle dans le cahier spécial des charges.

Dans d'autres cas, les dérogations au cahier général des charges ne figurent pas en tête du cahier spécial des charges.

Absence de documents écrits se substituant au cahier spécial des charges

Pour un marché public dont le montant hors T.V.A. est compris entre 5.500 et 22.000 euros, un écrit est requis et le pouvoir adjudicateur, s'il ne rend pas applicable tout ou partie du cahier général des charges, est tenu d'en mentionner certaines dispositions jugées essentielles et figurant à l'article 3 de l'arrêté royal du 26 septembre 1996.

Des marchés de cette importance se basent néanmoins sur une demande de prix très succincte. Parfois, ces demandes sont faites verbalement, par téléphone ou par courrier électronique.

Engagement comptable postérieur à l'exécution

L'exécution de certains marchés précède l'engagement comptable, ainsi que la notification d'attribution, en méconnaissance de l'article 49 de l'arrêté royal du 17 juillet 1991 portant coordination des lois sur la comptabilité publique.

2.2. Exécution des marchés

Préparation insuffisante des marchés

A plusieurs reprises, la Cour constate que le coût d'exécution de travaux ne présentant pas a priori de difficultés particulières (travaux de peinture par exemple) est fortement majoré par rapport au projet initial.

L'importance des décomptes autorise l'hypothèse d'une préparation insuffisante des marchés (travaux non prévus dans l'étude de l'auteur du projet) et est susceptible de porter atteinte a posteriori au jeu normal de la concurrence.

(25) Arrêté royal du 26 septembre 1996 établissant les règles générales d'exécution des marchés publics et des concessions de travaux publics.

Limites du contrôle interne

□ La D.O. 11 reconnaît que, par manque de personnel, aucun contrôle n'est exercé sur les délais d'intervention et d'exécution des contrats de nettoyage, d'entretien des ascenseurs et de la téléphonie, ainsi que du gardiennage.

Lorsque la Région wallonne n'est pas maîtresse de l'ouvrage, l'administration n'exerce pas non plus de contrôle sur la passation et l'exécution des marchés. L'absence d'un tel contrôle est de nature à faire supporter par la Région wallonne, le cas échéant, des dépenses qui ne lui incombent pas (26).

□ La Cour relève que l'administration n'a pas fait usage des moyens d'action dont elle dispose en cas d'inexécution, tels que prévus à l'article 20 du cahier spécial des charges.

En effet, en janvier 2006, à la suite du mécontentement du service occupant, la D.O. 11 signale au prestataire diverses lacunes indiquant le non-respect des clauses du cahier spécial des charges et le prie de prendre les mesures qui s'imposent. La facture de juillet 2006 est payée, alors que les prestations n'ont pas été intégralement effectuées. Après contrôle des prestations relatives à octobre 2006, la facture y relative est réduite à due concurrence. Le gestionnaire du bâtiment signale toutefois qu'il ne lui appartient pas de contrôler régulièrement les heures de travail d'entretien.

□ Il en est de même en ce qui concerne un contrat conclu avec une autre firme.

□ Considérant la destination de certaines communications téléphoniques (Syrie, Thaïlande, Lituanie, Macédoine, notamment), dont certaines ont lieu le week-end, la Cour recommande que les services concernés certifient, lors de la réception des factures y relatives, qu'un contrôle effectif a été exercé.

□ Dans certains cas, la pénalité due en raison de la constitution tardive du cautionnement n'est pas appliquée (article 6, § 2, du cahier général des charges).

2.3. Autres aspects

□ Imputation

Une ventilation est parfois opérée entre les dépenses incombant à l'administration et aux cabinets ministériels. A plusieurs reprises cependant, certaines dépenses (installations téléphoniques, entretien des abords, notamment) sont prises en charge par les crédits de l'administration, alors qu'elles concernent des dépenses relevant des cabinets ministériels.

Des travaux de rénovation intérieure dans un bâtiment sont imputés à la charge de l'allocation de base (A.B.) 12.07, exclusivement réservée aux déménagements.

□ Cas particulier illustrant le caractère hybride d'une intervention

Certains documents relatifs à des travaux d'entretien et de rafraîchissement (déclaration de créance, contribution forfaitaire à concurrence de 100.000 euros pour des travaux s'élevant à 111.311,61 euros) donnent à penser que l'intervention de la Région wallonne revêt le caractère d'une subvention, alors que l'imputation sur l'allocation de base 12.09 est caractéristique d'un marché. De telles ambiguïtés doivent être levées par des éléments objectifs, précis et vérifiables permettant de déterminer la nature exacte de l'intervention, afin que les caractères logiques des catégories juridiques de subventions et de marchés publics soient respectés et que la législation y afférente s'y applique.

(26) Par exemple, des amendes pour retard.

155° (10°) Cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I^{er}, *Doc. parl.*, Rég. w., 425 (1998-1999) - N° 1, pp. 42 à 46.

159° (14°) Cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I^{er}, *Doc. parl.*, Rég. w., 429 (2002-2003) - N° 1, p. 62.

□ Des engagements provisionnels sont utilisés pour financer des marchés publics en méconnaissance de l'article 1^{er}, 2^o, a., de l'arrêté royal du 31 mai 1966 (27).

3. Contrats de location

Nonobstant un certain nombre de situations particulières qui représentent quelque 10 % des dossiers, la D.O. 14 dispose d'une vision satisfaisante des contrats de location. Celle-ci devrait toutefois être actualisée de manière permanente.

3.1. Indexation des loyers

L'indice de base le plus souvent appliqué pour l'indexation des loyers est celui du mois précédant la date d'entrée en vigueur du contrat. Celle-ci précède fréquemment la date de conclusion du contrat. Comme l'indice le plus ancien est généralement moins élevé que l'indice le plus récent, le calcul de l'indexation est souvent favorable au bailleur.

La D.O. 14 estime ne pas être en mesure de vérifier l'indexation de certains baux emphytéotiques. Suite au contrôle de la Cour, l'administration a pris contact à ce propos avec l'organisme bancaire concerné.

3.2. Rédaction des contrats

La rédaction peu rigoureuse de certains contrats est de nature à nuire à la sécurité juridique des baux conclus par l'administration. Sont relevés la présence de dispositions contradictoires, l'absence d'indice de base à prendre en considération pour l'indexation ou le choix d'indices inadéquats.

3.3. Paiement anticipatif ou à terme échu

Le 28 décembre 1999, la Cour avait fait observer, en se référant à une note du 4 octobre 1996 du Ministre-Président adressée au secrétaire général du M.E.T., que les loyers ne devaient plus être payés anticipativement aux propriétaires.

Si les loyers relatifs aux anciens contrats continuent à être payés anticipativement, les nouveaux contrats précisent, à quelques exceptions près, que les loyers doivent être payés à terme échu.

Malgré cette disposition, toutefois, les loyers de ces nouveaux contrats sont, en fait, souvent payés de manière anticipée.

Par ailleurs, certaines redevances de baux emphytéotiques sont proposées en liquidation avant l'échéance prévue.

3.4. Calcul erroné du loyer

Plusieurs loyers ne sont pas correctement calculés.

La réduction de 165.000 euros prévue par un contrat n'a pas été effectuée. A la suite d'une procédure de récupération entamée par la D.O. 14 à l'occasion du contrôle de la Cour, un montant de 13.793,30 euros sera déduit pendant 12 trimestres.

La formule d'indexation appliquée dans un contrat n'est pas correcte : la base retenue est l'indice du mois d'avril 1992 (111.87) au lieu d'avril 1993 (115.12). Une somme d'environ 2.183,99 euros est ainsi payée en trop et devait faire l'objet d'une récupération, totale ou partielle en fonction de la prescription de certains montants. L'administration propose un redressement de 784,63 euros.

(27) Arrêté royal du 31 mai 1966 portant règlement du contrôle des engagements des dépenses dans les services de l'administration générale de l'Etat.

En septembre 2006, un loyer de 88.704,68 euros est payé pour la période du 1^{er} octobre 2006 au 31 mars 2007, sur la base d'un montant indexé annuel de 177.409,35 euros. Le 18 janvier 2007, le loyer annuel est, avec effet rétroactif au 1^{er} octobre 2006, réduit au montant de 154.370 euros. L'attention de l'administration a été attirée sur cette situation et une réduction de 13.101,38 euros a été opérée.

3.5. Bâtiments occupés par des asbl

La mise à disposition gratuite ou à des conditions favorables de surfaces de bureaux à des associations de droit privé – relevant parfois de la compétence d'autres pouvoirs – doit être considérée comme une forme de subventionnement qui nécessiterait une officialisation par voie d'arrêté de subvention (28).

3.6. Bâtiments inoccupés

La Cour constate que des bâtiments loués par la Région wallonne restent inoccupés parfois durant plusieurs mois.

□ Le bâtiment situé rue de Diekirch à Arlon, longtemps vide, est occupé depuis 2007 et accueille le service des transports scolaires. Celui-ci était auparavant implanté sur le site des anciennes casernes Callemeyn, dont le bail avait été résilié par la Région wallonne, puis prolongé pour cause de travaux restant à réaliser rue de Diekirch (29). Depuis février 2007, les casernes Callemeyn sont vides.

L'administration signale que la convention de location a été résiliée le 28 février 2007.

□ Le 4 avril 2006, la D.O. 14 annonce à un propriétaire sa volonté de mettre fin au contrat de location. En effet, la personne disposant du local loué doit être pensionnée au 1^{er} juillet 2006. Le préavis de trois mois prend cours à partir du 1^{er} mai 2006 (article 4 du contrat). Le bail prend fin au 31 juillet 2006. Le paiement du dernier loyer couvre le mois de juillet 2006, alors que, durant ce mois, le garage n'est plus occupé.

3.7. Charges locatives

Les clés de répartition appliquées en proportion des surfaces louées diffèrent de celles prévues contractuellement. Par ailleurs, la prise en charge par la Région wallonne de certaines dépenses (étrennes et cadeaux, notamment) n'est pas explicitement prévue dans les contrats.

4. Conclusion et recommandations

Afin d'améliorer la gestion des marchés publics, la Cour préconise de renforcer la mise en concurrence, surtout dans certains secteurs, tels que l'entretien des ascenseurs, des installations de détection incendie ou des installations téléphoniques et WIN Intranet.

L'administration devrait être attentive à la bonne préparation des marchés, de manière à éviter de porter atteinte a posteriori au jeu normal de la concurrence, et au contrôle des délais d'exécution et d'intervention.

(28) Aide aux justiciables ; Festival de Wallonie (loyer inchangé après travaux réalisés par la Région wallonne) ; Association des provinces wallonnes (loyer de base de 419.400 francs depuis le 1^{er} avril 1994, jamais payé) ; Sesame – Abri de nuit.

(29) Actuellement, d'autres locaux, propriétés de l'Etat belge susceptibles d'être transférées à la Région wallonne, sont également inoccupés.

Par ailleurs, la Cour recommande que la mise à disposition de surfaces de bureaux à des associations de droit privé, relevant parfois de la compétence d'autres pouvoirs, fasse l'objet d'une officialisation par voie d'arrêté de subvention.

La situation n'a pas fondamentalement évolué quant au manque de maîtrise, déjà relevé par la Cour (30), sur la rédaction de certains contrats de location et le paiement anticipé de loyers. Il conviendrait que des mesures soient prises en conséquence.

Enfin, la Cour recommande la tenue d'un cadastre des locations, complet et actualisé de manière régulière.

5. Réponse du Ministre-Président

Dans sa réponse datée du 14 septembre 2007, le Ministre-Président se dit conscient des difficultés rencontrées par les directions contrôlées et estime que les mesures présentées en juin dernier à la suite d'un audit de fonctionnement de la division de la gestion mobilière et immobilière du M.E.T. devraient œuvrer à la concrétisation des recommandations émises par la Cour.

Le Ministre-Président a demandé au secrétaire général du M.E.T. qu'une plus grande rigueur soit apportée dans le traitement des dossiers, grâce au renforcement de la mise en concurrence, à une meilleure préparation des marchés, à l'amélioration de certains contrats de location et à l'actualisation du cadastre des locations. Il souhaite également que soient mises en place des mesures de correction nécessaires à l'égard des dysfonctionnements relevés par la Cour.

A propos des marchés d'entretien reconduits tacitement, le Ministre-Président signale que des instructions ont été données à l'administration par son prédécesseur, afin de mettre fin à ce type de pratiques.

La réponse signale au sujet du contrat WIN que les services juridiques du M.E.T. ont confirmé l'applicabilité de la clause d'exclusivité de ce contrat.

Le Ministre-Président prend bonne note des recommandations de la Cour en ce qui concerne les marchés de services juridiques à propos desquels il invoque – ainsi que la Cour le relevait – la nécessité de règles plus souples en matière de respect de la concurrence (31).

A propos du marché de consultant immobilier, le Ministre-Président admet que, dans un souci d'égalité de traitement entre les quelques sociétés susceptibles de réaliser de telles missions, les procédures de marchés publics devront être strictement respectées dans les opérations futures.

Au sujet de l'imputation, à la charge des crédits de l'administration, de dépenses de cabinets ministériels, des cellules administratives et des locaux occupés par les gouverneurs de province, le Ministre-Président reconnaît que certaines difficultés sont apparues et ont été résolues de façon pragmatique en attendant une clarification dans la répartition de ces dépenses.

Il confirme que des *«situations de locaux loués vides doivent être évitées dans toute la mesure du possible»*.

Il annonce que la prise en charge de menues dépenses non prévues dans les contrats (étrennes, cadeaux, etc.) sera dorénavant évitée.

(30) 156^e (11^e) Cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I^{er}, *Doc. parl.*, Rég. w., 58 (1999-2000) - N^o 1, pp. 19 à 21.

(31) Il est rappelé que la consultation de plusieurs prestataires de services est requise si possible et que l'obligation de motiver l'absence de consultation trouve son fondement dans le prescrit de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Il prend aussi bonne note des remarques concernant la mise à disposition gratuite ou à des conditions favorables de locaux à des associations de droit privé. Les situations dénoncées par la Cour devraient être régularisées.

Enfin, des efforts ont été mis en œuvre, ou le seront, afin de renforcer la mise en concurrence, de mieux préparer les marchés, d'améliorer la rédaction de certains contrats de location et d'actualiser le cadastre des locations et, de manière générale, d'améliorer le fonctionnement de l'administration dans le sens souhaité par la Cour.

2.2. L'entretien extraordinaire des routes et autoroutes en Région wallonne – Financement et programmation (32)

Lors du contrôle des modalités de mise à l'entretien extraordinaire des routes et autoroutes du ressort de la Région wallonne, la Cour a constaté que les moyens financiers alloués à la réparation du réseau sont insuffisants au regard des normes internationalement admises. Le dispositif d'auscultation systématique du réseau visant à diagnostiquer l'état des tronçons routiers présente plusieurs faiblesses qui limitent fortement sa fiabilité. Les directions territoriales (D.T.) privilégient leur propre dispositif, basé sur l'examen visuel de l'état des routes, qui constitue un système parallèle à la banque de données routières. Il n'y a aucune interaction entre la direction des structures routières, chargée du système d'auscultation, et les directions territoriales. Par ailleurs, l'administration n'a pas standardisé les procédures, méthodologies ou critères permettant d'objectiver la sélection des tronçons à réparer. La réalisation des travaux ne suit pas fidèlement la programmation établie ; l'insuffisance chronique d'entretien du réseau routier conduit les directions territoriales à reporter des travaux planifiés et à entreprendre d'urgence des interventions non planifiées. Dès lors, la Cour recommande d'assurer la concertation entre les services, d'améliorer l'efficacité du dispositif d'auscultation systématique et de veiller à ce que ses résultats soient effectivement utilisés pour programmer l'entretien extraordinaire du réseau routier.

1. Introduction

La Cour des comptes a procédé au contrôle des modalités de mise à l'entretien extraordinaire des routes et autoroutes du ressort de la direction générale des autoroutes et des routes du Ministère de l'Équipement et des Transports de la Région wallonne (33). Le contrôle a porté sur les années 2003 à 2005.

L'entretien extraordinaire comprend des travaux de reconditionnement, de modernisation ou de grosses réparations destinés à revaloriser le patrimoine routier. Il s'agit de travaux réalisés en dehors de toute périodicité et de plus grande ampleur que ceux effectués dans le cadre de l'entretien ordinaire.

Afin de disposer à tout moment d'un état des lieux détaillé, précis et actualisé de l'état du réseau pour planifier les interventions et fixer les niveaux de priorité, le réseau est ausculté systématiquement et une banque de données routières est tenue à jour à l'effet d'assurer la programmation des travaux. Le présent contrôle a d'abord visé à déterminer les performances et le degré d'utilisation de ce dispositif. Il a également porté sur les modalités de la procédure décisionnelle suivie au sein des directions territoriales pour déterminer les tronçons routiers ou autoroutiers à réparer et la manière dont les priorités sont fixées. Enfin, la Cour s'est penchée sur les contraintes budgétaires en matière d'entretien extraordinaire.

(32) *Dr 3.163.070.*

(33) D'autres routes situées en Région wallonne relèvent de la compétence des autorités communales ou provinciales.

L'avant-projet de rapport a été envoyé le 29 mai 2007 à l'administration. Celle-ci a répondu par lettre du 5 juillet 2007. Il a été tenu compte de sa réponse dans le projet de rapport qui a été envoyé le 18 juillet 2007 au ministre du Budget, des Finances, de l'Équipement et du Patrimoine. Ce dernier a répondu à la Cour par une dépêche du 12 septembre 2007. Dans sa réponse, le ministre rappelle qu'au cours des dernières années, il a réorienté les budgets alloués aux routes et autoroutes afin d'augmenter de manière significative la part dévolue à l'entretien. En ce qui concerne l'entretien extraordinaire proprement dit, il a marqué son accord sur la nécessité de mettre en œuvre une stratégie globale établie à l'échelle de la Région. A cet égard, ayant pris acte de la part trop importante accordée à l'expérience des acteurs de terrain par rapport aux analyses scientifiques réalisées par l'administration, le ministre a exprimé son intention de procéder à un rééquilibrage de cette situation lors des prochaines programmations budgétaires.

2. Financement du réseau routier

Le réseau routier et autoroutier régional wallon est fort dégradé. Fin 2001, 14,36 % du réseau nécessitaient une intervention à court terme, ou présentaient un danger pour les usagers, et exigeaient une remise en état d'urgence.

Dans son dernier plan stratégique (34), le M.E.T. annonçait vouloir résorber en quatre ans le retard accumulé dans l'entretien des voiries, en se fixant comme objectif de ramener chaque année 25 % des chaussées répertoriées en classe de qualité E ou D vers la classe A (35).

Par ailleurs, la direction des structures routières (D 113) a, en août 2003, procédé à une estimation du coût des réparations indispensables à la remise en état de l'ensemble du réseau, lesquelles s'élevaient alors à un minimum de 361,7 millions d'euros.

2.1. Evolution des moyens financiers (36)

La comparaison des moyens financiers consacrés à l'entretien du réseau routier avec le passif évalué par la D 113 indique que le budget alloué ne suffira pas à pallier l'ensemble des carences du réseau.

Depuis 1999, les dépenses d'investissement ont progressivement cédé le pas aux dépenses d'entretien ordinaire et extraordinaire. Cette évolution privilégie la maintenance et la restauration de l'existant par rapport à la création de nouvelles infrastructures.

En 2007, un effort particulier, à savoir quelque 53 millions d'euros, représentant une hausse de 23,42 % par rapport à 2006, a été consenti pour les dépenses d'entretien extraordinaire. Il est cependant trop tôt pour apprécier l'impact de cette impulsion sur la résorption du passif.

(34) *Plan stratégique Horizon 2004*, publié en mars 2003.

(35) 1. classe A : revêtement en bon état ;
2. classe B : revêtement en bon état mais présentant de légères déficiences ;
3. classe C : défauts marqués, revêtement à surveiller ;
4. classe D : remise en état à envisager à court terme ;
5. classe E : revêtement présentant un danger pour les usagers, à remettre en état d'urgence.

(36) Examen des engagements se rapportant à la réfection du revêtement des voiries et imputés à l'allocation de base 73.06 – *Travaux d'entretien extraordinaire et de réhabilitation effectués sur le réseau* – du programme 01 – *Construction et entretien du réseau – partie génie civil* – de la division organique 51 – *Réseau routier et autoroutier de la Région* – des budgets 2003, 2004 et 2005 de la Région wallonne.

2.2. Coût de l'entretien comparé à la valeur patrimoniale

Les crédits alloués à l'entretien du réseau sont en deçà du niveau recommandé par les normes internationales. Celles-ci préconisent en effet de consacrer, au maintien en bon état d'un réseau routier, un budget de l'ordre de 1,5 % à 2 % de sa valeur patrimoniale, alors que le budget relatif à l'entretien des routes et des autoroutes en Région wallonne représente moins de 0,7 % de leur valeur.

L'administration est consciente de ce problème et des conséquences à terme sur le coût global futur de la restauration des chaussées dégradées. Les responsables des D.T. s'accordent à dire que les crédits alloués pour l'entretien extraordinaire ne suffisent même pas à faire face à sa dégradation annuelle. Plusieurs d'entre eux estiment qu'ils devraient disposer au moins du double des sommes mises à leur disposition.

3. Auscultation systématique du réseau

3.1. Processus théorique

Pour disposer en permanence d'un état des lieux détaillé et actualisé de l'état du réseau, le M.E.T. s'est doté, dès 1989, d'un dispositif d'auscultation systématique des routes et autoroutes. La D 113 réalise cette auscultation au moyen de véhicules spéciaux équipés d'instruments de mesures à grand rendement, qui évaluent différents paramètres (37) pour traduire la qualité du revêtement routier.

Chaque chaussée est subdivisée en tronçons de 100 m de longueur. La valeur moyenne des résultats des relevés est calculée pour chacun d'entre eux et pour chaque paramètre. Sur la base de ces moyennes, chaque tronçon est classé dans une des cinq classes de qualité prédéfinies.

Ces mesures sont complétées par l'examen visuel, codifié et quantifié, qui est réalisé au moyen du support informatique SAND (38).

Ces différentes données sont encodées dans la banque de données routières (B.D.R.), qui, en outre, contient les caractéristiques descriptives des voiries et les résultats des inspections des ouvrages d'art.

3.2. Processus pratique

L'audit a mis en lumière plusieurs faiblesses de ce dispositif.

Etendue et fréquence des auscultations

L'ensemble du réseau n'est pas systématiquement et régulièrement ausculté afin de déterminer l'état des voiries qui le composent. La B.D.R. ne présente donc pas une vue exhaustive et actuelle de l'état des routes de l'ensemble du réseau.

Encodage des données

L'encodage des mesures dans la banque de données ne s'effectue pas toujours immédiatement après leur collecte. De ce fait, les données introduites peuvent perdre leur caractère actuel et ne plus être considérées comme fiables.

Système SAND

Dans les faits, le système SAND n'est plus utilisé. Les paramètres de qualité évalués grâce à ce système ne sont donc plus mis à jour.

(37) La rugosité, l'orniérage et le profil en long de la chaussée.

(38) Système d'acquisition numérique de données.

Matériel de mesure à grand rendement

Les appareils à grand rendement actuellement utilisés pour ausculter le réseau sont peu efficaces, car ils sont spécifiques à chaque paramètre mesuré et nécessitent une utilisation à vitesse réduite lors de la mesure. En outre, le repérage des mesures se réalise sans dispositif *G.P.S.* La pertinence de l'appréciation de la qualité globale réelle d'un tronçon s'en trouve affectée.

Encodage de la partie descriptive de la B.D.R.

Les D.T. ne réalisent pas de manière systématique l'encodage des données relatives à la description physique des voiries, alors qu'une mise à jour régulière est indispensable. De nombreuses inexactitudes apparaissant dans la base de données altèrent la fiabilité de la partie descriptive. Cette carence peut, dans certains cas, être un obstacle à l'exploitation des résultats de l'auscultation systématique du réseau.

Alors que les responsables invoquent le manque de personnel pour justifier ce manquement, de nombreuses D.T. ont créé en leur sein des bases de données parallèles. Cette pratique ne favorise pas l'efficacité de l'administration.

4. Identification et programmation des tronçons à réparer

4.1. Identification

Pour identifier les tronçons routiers et autoroutiers à réparer, les D.T. disposent des relevés fournis par la B.D.R. et des cartes réalisées par la D 113, sur lesquelles les tronçons sont colorés en fonction de leur classe de qualité. Cependant, elles ne les utilisent que de manière exceptionnelle.

En effet, si les responsables des D.T. reconnaissent la valeur scientifique théorique des données de la B.D.R., le manque de mises à jour des relevés des différents paramètres de qualité routière constitue un obstacle majeur récurrent à leur exploitation. De plus, tout en considérant les relevés comme pertinents pour évaluer certains paramètres difficilement appréciables à l'œil nu, ces responsables estiment que la plupart des dégradations sont visibles et ne nécessitent pas l'intervention d'appareils de mesure sophistiqués.

Quant aux responsables de la D 113, ils estiment que l'examen visuel permet de détecter certains défauts tels que l'orniérage ou la planéité sur 10 m, mais non d'évaluer avec précision le degré de dégradation ni de détecter les problèmes de rugosité et de planéité sur 25 m.

Considérant le dispositif d'auscultation systématique du réseau qui doit leur servir de référentiel comme défaillant, les D.T. privilégient les modalités d'auscultation basées sur la connaissance du terrain et les inspections visuelles réalisées par leurs agents. Ainsi, lors de leur tournée de surveillance quotidienne, les gardes-routes relèvent les éventuels problèmes et en font rapport à leur hiérarchie, qui répertorie les interventions les plus urgentes à réaliser.

A ces renseignements s'ajoutent les données résultant des rapports de police ou des services communaux, ainsi que les plaintes de riverains mettant en cause l'état des routes lors de la survenance d'accidents.

En conclusion, les D.T. ont mis en œuvre leurs propres systèmes d'auscultation, parallèles au dispositif, jugé déficient, de la B.D.R. Ignorant le plus souvent ses potentialités, la plupart des D.T. ont développé des bases de données internes.

Contrairement au processus décrit par le M.E.T. dans ses diverses publications, il n'y a dans les faits aucune interaction entre la D 113 et les D.T., chacune travaillant selon sa méthode.

4.2. Programmation

Les D.T. ont la responsabilité de planifier l'entretien extraordinaire de leur réseau. Pour les aider dans la gestion prévisionnelle de l'entretien routier à moyen et à long terme, le M.E.T. a élaboré un système informatique interactif et alimenté par les résultats des auscultations, le logiciel Soger (39).

Or ce système, qui n'a jamais atteint le stade de produit fini, n'est pas exploité par les D.T. en tant qu'aide à la programmation des entretiens et serait virtuellement abandonné. Il n'existe d'ailleurs pas de programme d'entretien idéal, car le rythme des entretiens préconisé ne serait pas compatible avec les moyens budgétaires mis à disposition.

Les D.T. reconnaissent privilégier l'examen visuel comme source d'information principale pour programmer l'entretien extraordinaire et n'utilisent qu'exceptionnellement les relevés de la B.D.R., dont elles ne jugent pas l'application performante. L'impact de la B.D.R. sur la programmation de l'entretien extraordinaire est donc insignifiant.

Selon les responsables des D.T., l'état général des routes serait si mauvais que les relevés de la D 113 deviennent superflus. La direction des données routières (D 114) soutient, au contraire, qu'il convient d'autant plus d'utiliser un outil objectif et scientifique pour procéder au choix des tronçons à réparer lorsque les crédits sont insuffisants.

Malgré les efforts des D 113 et D 114 pour sensibiliser les D.T. à l'intérêt qu'offre la B.D.R., leurs responsables sont peu nombreux à participer aux séances d'information ou aux formations qui leur sont proposées.

5. Contraintes budgétaires

5.1. Sélection des tronçons à réparer

Les contraintes budgétaires amènent à accorder la priorité au traitement curatif plutôt qu'à l'entretien préventif. Les responsables des D.T. doivent ainsi utiliser les crédits disponibles pour procéder aux réparations les plus urgentes, sans être toujours à même de prévenir à temps les dégradations de certains tronçons.

Avant de sélectionner les tronçons qui feront l'objet d'une réfection, l'administration doit fixer les critères de base en fonction de ses priorités. L'examen de la procédure décisionnelle suivie par les D.T. pour déterminer quelles routes ou autoroutes doivent prioritairement faire l'objet d'un entretien extraordinaire a fait apparaître la disparité des critères utilisés.

Quatre critères sont toutefois prédominants :

- le degré de dégradation du revêtement ;
- la fréquence des accidents ;
- la densité du trafic ;
- le nombre de plaintes des riverains.

5.2. Absence de formalisation du processus décisionnel

Aucune unicité de procédure ne se dégage au sein de la direction générale des autoroutes et des routes en matière de planification et de programmation de l'entretien extraordinaire et il n'existe pas de grille multicritères ni, plus largement, de directives émanant de la direction générale. Les D.T. jouissent donc d'une large autonomie quant au choix de la méthodologie à suivre et des critères à utiliser pour programmer l'entretien extraordinaire du réseau. Malgré cette liberté décisionnelle, aucune D.T. n'a entrepris de formaliser une procédure propre.

(39) Système pour l'optimisation de la gestion de l'entretien routier.

5.3. Report de travaux et réalisation de travaux non programmés

Comme en témoignent le report de travaux, la réalisation de travaux initialement non proposés ou non programmés, ainsi que la non-réalisation de travaux programmés, diverses contraintes empêchent de respecter effectivement la programmation établie.

L'insuffisance chronique des moyens octroyés aux D.T. pour procéder à l'entretien extraordinaire du réseau routier les conduit à devoir entreprendre d'urgence des interventions non programmées sur certains tronçons, afin d'y réduire les risques d'accidents qui pourraient voir la responsabilité de la Région wallonne mise en cause.

Ces chantiers initialement non planifiés sont généralement entrepris suite à la survenance d'événements imprévisibles ou de dégradations résultant des conditions climatiques hivernales. La réalisation de certains travaux peut également devenir impérieuse en raison des reports successifs de leur programmation, l'état de la route étant parfois tellement dangereux qu'il faut fermer certains tronçons.

La réalisation urgente des travaux non programmés, mais jugés indispensables, nécessite généralement un arbitrage par la D.T., qui est contrainte de réévaluer les priorités et de reporter d'autres travaux pourtant prévus. La réfection de certaines routes est ainsi reportée d'année en année ou répartie sur plusieurs années en subdivisant son tracé en un certain nombre de tronçons.

Sur les tronçons qui, jugés moins préoccupants que d'autres, ne nécessitent pas un entretien approfondi, mais présentent néanmoins des défauts majeurs, les D.T. optent pour des interventions ponctuelles ou appliquent la technique de la «rustine», pour limiter le surcoût engendré par la non-réalisation de l'entretien nécessaire.

6. Conclusion

Le dispositif d'auscultation systématique du réseau mis en place par la direction des structures routières présente plusieurs faiblesses, qui limitent fortement son efficacité, sa fiabilité et son caractère opérationnel.

La direction des structures routières et les D.T. travaillent de manière indépendante, sans coordonner suffisamment leurs efforts. Le système informatique interactif Soger n'est pas utilisé dans les faits. Faute de mises à jour régulières des relevés, la banque de données routières ne présente pas un état des lieux détaillé, précis et actualisé de l'ensemble du réseau. Les D.T. n'y recourent qu'exceptionnellement pour programmer l'entretien extraordinaire. La sélection des tronçons à réparer se fait donc principalement sur la base des constats effectués lors de l'examen visuel des routes. Cependant, certains défauts sont indétectables à l'œil nu et d'autres ne peuvent être évalués ainsi avec une précision suffisante.

L'administration générale n'intervient à aucun moment dans le processus décisionnel et l'autonomie des D.T. est totale. Aucune procédure, méthodologie ou grille de critères n'a été formalisée pour sélectionner les tronçons qui doivent faire en priorité l'objet d'un entretien extraordinaire. Toutes les directions n'emploient pas les mêmes critères ni ne les utilisent dans le même ordre de priorité face à une situation similaire. L'objectivité des choix effectués est d'autant moins garantie que les décisions prises ne sont pas basées sur des relevés scientifiques et objectifs.

La réalisation des travaux ne suit pas fidèlement la programmation établie : certains travaux sont ainsi reportés à une année ultérieure, alors que d'autres, initialement non proposés ou non programmés, sont toutefois réalisés, souvent dans l'urgence. L'insuffisance chronique d'entretien du réseau routier conduit les D.T. à devoir réévaluer leurs priorités et à entreprendre d'urgence des interventions non planifiées sur certains tronçons devenus dangereux, suite aux reports successifs de leur entretien ou aux dégradations dues aux conditions climatiques hivernales.

Sur la base de ces constats, la Cour formule les recommandations suivantes :

- donner les moyens à la direction des structures routières de mener une politique d’auscultation moderne et fiable en vue de disposer d’un outil de mesure adéquat ;
- créer les conditions d’une concertation organisée et permanente entre les différents acteurs et utilisateurs de ce dispositif, en exploitant les renseignements obtenus par ailleurs via l’auscultation visuelle assurée au niveau des districts ;
- systématiser la circulation de l’information relative à l’état du réseau à l’égard de tous les intervenants ;
- inciter les agents concernés des directions territoriales à suivre les formations leur permettant d’utiliser la banque de données routières ;
- utiliser cet outil dans les choix et la programmation des entretiens extraordinaires à réaliser.

2.3. Procédures mises en œuvre en vue de la constatation et de la récupération des montants dus par des tiers ayant causé des dommages au domaine routier de la Région wallonne (40)

La Cour a contrôlé la récupération des indemnités réclamées aux personnes ayant causé des dommages au domaine routier et autoroutier de la Région. Au 31 décembre 2006, les droits restant à recouvrer s’élevaient à quelque 8,2 millions d’euros. La Cour a constaté que la gestion des dossiers par les services ordonnateurs était globalement satisfaisante. Des manquements ont cependant été relevés, notamment en ce qui concerne le suivi des dossiers.

1. Introduction

La Cour a procédé, durant les années 2006 et 2007, à un contrôle de la perception des recettes résultant des indemnités versées par des personnes ayant causé des dommages au domaine routier et autoroutier de la Région. Le recouvrement de ces recettes d’avaries s’est toujours révélé difficile. Ainsi, au 31 décembre 2006, le montant des droits restant à recouvrer s’élevait à quelque 8,2 millions d’euros (41).

La perception de ces recettes a déjà fait l’objet, il y a quelques années, d’un contrôle de la Cour. Ses conclusions, exposées dans les 12^e et 13^e Cahiers d’observations adressés au Parlement wallon (42), avaient mis en évidence, d’une part, une mauvaise transmission des informations provenant des services ordonnateurs et de la direction du contentieux général à destination du receveur général du Ministère de l’Équipement et des Transports, et, d’autre part, des manquements dans l’enregistrement des données comptables dans le chef de ce dernier.

A la différence des contrôles antérieurs, qui s’étaient davantage centrés sur les missions imparties au receveur général du M.E.T., cet audit a été mené principalement auprès des services ordonnateurs, c’est-à-dire les directions régionales de la direction générale des autoroutes et des routes (D.G.A.R.) et de la direction du contentieux général (D.C.G.).

(40) *Dr 3.166.302.*

(41) Ce montant intègre les créances impayées relatives aux dommages causés aux voies hydrauliques. Le montant de ces créances est relativement peu important.

(42) 157^e (12^e) Cahier d’observations, Fasc. I^{er}, *Doc. parl.*, Rég. w., 157 (2000-2001) - N^o 1, pp. 24 à 26 et 158^e (13^e) Cahier d’observations, Fasc. I^{er}, *Doc. parl.*, Rég. w., 279 (2001-2002) - N^o 1, pp. 35 à 37.

Les services ordonnateurs sont principalement chargés de l'identification des créances, de la transmission d'invitations à payer aux débiteurs et de l'envoi au receveur général de l'ensemble des éléments nécessaires à la reconnaissance du droit constaté et à sa comptabilisation. Par ailleurs, lorsque le débiteur conteste la créance ou son montant, le dossier doit être transmis à la D.C.G. La qualité du travail effectué par les directions régionales précitées et par la D.C.G. conditionne donc l'évolution de l'encours.

Les remarques et observations résultant de ce contrôle ont été consignées dans un projet de rapport, daté du 20 mars 2007, qui a été communiqué à tous les services concernés du M.E.T. Ceux-ci ont fait part de leurs réactions dans deux courriers : le premier, daté du 5 avril 2007, émanait de l'inspecteur général par intérim de la division des recettes et de la comptabilité, qui est également le receveur général du M.E.T. ; le second a été transmis le 20 avril 2007 par l'inspecteur général par intérim de la division de l'assistance juridique et du contentieux.

Les principaux éléments de ces réponses ont été intégrés dans le rapport définitif qui a été adressé au Ministre-Président et au ministre du Budget, des Finances, de l'Équipement et du Patrimoine par lettres du 3 juillet 2007, auxquelles il n'a pas été répondu à ce jour.

2. Contrôle des directions régionales

2.1. Méthodologie

Le contrôle a été mené auprès de cinq des sept directions régionales que compte la D.G.A.R., à savoir les directions de Liège, de Mons, de Charleroi, de Namur et du Brabant wallon.

Ce contrôle s'est exclusivement intéressé aux dossiers ouverts avant le 31 décembre 2004 et non clôturés. Considérant la longueur habituelle de la procédure de récupération, la Cour n'a en effet pas jugé opportun d'examiner des dossiers postérieurs à cette date.

La sélection des dossiers à examiner n'a pu être opérée exclusivement sur la base des listes issues des logiciels *Avaries* (43) ou *Percewal* (44). Elle s'est donc également fondée sur un choix raisonné parmi les dossiers conservés au sein des directions régionales.

En principe, pour assurer l'équilibre de son budget et limiter le recours à l'emprunt, la Région doit veiller à recouvrer ses recettes dans les meilleurs délais. En l'absence de directives fixant de manière précise les mesures à mettre en œuvre pour le recouvrement des créances, la Cour a estimé que toute créance que la direction régionale a été dans l'impossibilité objective de recouvrer dans les 18 mois à compter de la connaissance de l'accident devait être transmise à la D.C.G.

Pour le surplus, la méthodologie utilisée a pu différer légèrement d'une direction à l'autre, en fonction des situations particulières rencontrées.

2.2. Observations

Recensement des dossiers ouverts

Dans un premier temps, la Cour a tenté de recenser les dossiers toujours ouverts, pour lesquels une invitation à payer avait été notifiée avant le 31 décembre 2004. Ce recensement visait à vérifier que la grande majorité de ces dossiers avait bien été transmise à la D.C.G.

(43) *Avaries* est le logiciel utilisé, depuis 2003, par les directions régionales. Les listes qui en sont tirées ne peuvent pas prétendre à l'exhaustivité, car toutes les directions régionales n'ont pas réencodé dans cette application l'ensemble de leurs dossiers ouverts.

(44) *Percewal* est le logiciel utilisé par le receveur général. Les listes éditées par le logiciel ne mentionnent pas systématiquement le fait qu'un dossier a été transmis à la D.C.G.

Environ 84 % des dossiers restés ouverts dans les cinq directions contrôlées sont en réalité traités par la D.C.G.

Il faut cependant noter que ce travail de dénombrement s'est révélé particulièrement ardu en raison du caractère lacunaire des informations contenues dans le logiciel *Avaries*.

Des résultats relativement fiables ont pu être obtenus dans les directions régionales de Mons et de Liège, au sein desquelles tous les dossiers en cours ont été encodés dans le logiciel *Avaries* (45).

En ce qui concerne les directions régionales de Namur et de Charleroi, le recensement n'a pu être effectué qu'à partir d'un comptage des dossiers tenus par les services gestionnaires compétents. Pour ce qui est de la direction régionale du Brabant wallon, ce comptage n'a pas été réalisé à cause de la mauvaise qualité du classement des dossiers. Par ailleurs, il semble que certains dossiers non clôturés aient été perdus. La Cour n'a donc pas pu procéder à la vérification programmée (pourcentage de dossiers communiqués à la D.C.G.) pour cette direction.

Dossiers non transmis à la D.C.G.

La Cour a ensuite examiné un échantillon de 32 dossiers, présentant quasi tous un solde à recouvrer d'au moins 2.000 euros, afin de connaître les raisons pour lesquelles ils n'avaient pas été transmis à la D.C.G.

La non-transmission à la D.C.G. se justifiait pour 14 des 32 dossiers retenus. La gestion des 18 autres dossiers a, par contre, laissé apparaître certains manquements, imputables à la direction régionale mais aussi à la division de l'électricité, de l'électromécanique, de l'informatique et des télécommunications (D.E.E.I.T.).

Délais de transmission à la D.C.G.

Enfin, un échantillon de dossiers confiés à la D.C.G. a fait l'objet d'un examen visant à évaluer les délais dans lesquels ils ont été transmis et à identifier les raisons pour lesquelles certains dossiers l'ont été tardivement.

Parmi les 132 dossiers, dont la plupart présentent un solde à recouvrer d'au moins 2.000 euros, 103 ont été communiqués dans un délai de 18 mois. En ce qui concerne les 29 dossiers restants, leur communication tardive résulte de différents manquements à la charge des directions régionales, principalement celles de Liège et de Charleroi, mais aussi de la D.E.E.I.T.

Conclusions

La gestion des dossiers de recettes d'avaries par les directions régionales de la D.G.A.R. est globalement satisfaisante, comme en atteste la proportion (plus de 70 %) de dossiers bien traités dans l'ensemble des échantillons sélectionnés. Ce contrôle a néanmoins mis en évidence un certain nombre de manquements dans le traitement des dossiers (rappels inexistantes ou tardifs, etc.), qui ont différé l'indemnisation de la Région et l'ont même parfois définitivement compromise (46).

Près d'un tiers des dossiers problématiques relève de la direction de Charleroi. Cette situation s'explique, pour une bonne part, par les manquements des services locaux de la D.E.E.I.T.

(45) Il faut cependant noter que les dossiers les plus anciens n'ont pas été repris dans ce logiciel, ce qui entraîne des distorsions relativement importantes entre les données du logiciel *Avaries* et celles du logiciel *Percewal*.

(46) Voir les cas de prescription ci-après.

Toutefois, les problèmes les plus importants ont été constatés à la direction du Brabant wallon. En effet, dans cette direction, les dossiers ouverts avant l'année 2003 ne semblent plus faire l'objet d'un suivi régulier ou sont simplement introuvables. Tous ces manquements ont probablement déjà causé un manque à gagner important à la Région.

A l'inverse, la direction de Mons se distingue par la qualité de sa gestion.

Il convient également de mettre en exergue les carences de la D.E.E.I.T. qui, dans plusieurs cas, n'a fourni les factures concernant la réparation des dommages aux éléments lumineux de la signalisation qu'après plusieurs années et de multiples rappels de la direction régionale concernée.

2.3. *Recommandations*

Les directives actuellement en vigueur ne décrivent pas de manière précise les diligences à accomplir par les directions régionales afin de récupérer les créances d'avaries. Elles se limitent à stipuler l'envoi de deux rappels par courrier ordinaire, suivi, le cas échéant, d'un rappel par lettre recommandée. Il serait opportun de fixer les délais dans lesquels ces différents courriers doivent être adressés. Les directives devraient également prescrire, au terme de la procédure de rappel, la communication immédiate du dossier à la D.C.G.

Les directions régionales auraient intérêt à utiliser un échéancier électronique pour gérer les procédures de rappel des invitations à payer adressées à l'auteur des dommages ou à sa compagnie d'assurances. L'application *Avaries* offre cette possibilité, mais seule la direction régionale de Mons l'utilise. Un tel échéancier éviterait que la gestion d'un dossier ne reste en souffrance pendant de longues périodes. La Cour recommande par ailleurs que des mesures soient prises pour améliorer la gestion de la direction régionale du Brabant wallon.

L'autorisation de prendre connaissance du dossier répressif devrait être sollicitée le plus rapidement possible auprès des services du parquet. Les retards dans l'obtention de cette autorisation ne peuvent, par ailleurs, faire obstacle à la communication du dossier à la D.C.G. lorsque la créance risque d'être frappée de prescription. A cet égard, les directions régionales doivent veiller à transmettre les dossiers dans des délais qui permettent à la D.C.G. d'interrompre ou de suspendre la prescription.

Par ailleurs, à l'exception de celle de Mons, les directions régionales ne font pas usage de la possibilité offerte par l'application *Avaries* d'y enregistrer automatiquement, en regard du montant de la créance, les paiements encodés par le receveur général dans l'application *Percewal*. La Cour recommande que toutes les directions régionales utilisent cette procédure simple et rapide, qui accélère la clôture formelle du dossier.

Les directives prescrivant aux services ordonnateurs de communiquer au receveur général les modifications affectant le droit constaté initialement comptabilisé et de l'informer de la clôture du dossier doivent être strictement respectées. La méconnaissance récurrente de ces directives, en dépit des rappels à l'ordre du receveur général, a affecté la fiabilité de la comptabilité. En effet, dans de nombreux cas, la somme perçue par le receveur ne correspond pas au montant du droit constaté dans sa comptabilité. Il s'est ainsi créé, dans le logiciel *Percewal*, un encours fictif, tant positif que négatif. La Cour a également invité les directions régionales à satisfaire à leur obligation d'informer le receveur général de l'envoi d'un dossier à la D.C.G.

Elle signale, à ce sujet, que la rectification du droit dans l'application *Percewal* peut également être effectuée par la direction régionale, via une interface du logiciel *Avaries*, dont elle préconise l'utilisation systématique par l'ensemble des directions régionales.

La Cour recommande enfin aux directions régionales d'accorder une attention plus soutenue au problème de la prescription et aux instructions qui leur sont adressées en la matière par le receveur général. A cet égard, elle a notamment relevé que ce dernier avait, par un courrier du 16 novembre 2006, transmis à toutes les directions régionales une liste de dossiers pour lesquels aucun paiement n'était intervenu, et qui risquaient d'être prescrits à bref délai, en leur demandant d'indiquer pour chacun d'eux si des mesures adéquates avaient été prises pour éviter la prescription.

3. Contrôle de la direction du contentieux général

3.1. Méthodologie

Le nombre de dossiers de recettes d'avaries en cours de traitement par la D.C.G. a été évalué à 2.900. Il s'agit de dossiers dans lesquels un problème, souvent complexe, s'est posé lors de la première phase de récupération de la créance par la direction régionale, généralement parce que le débiteur conteste la créance ou son montant.

La Cour a analysé de façon approfondie un échantillon de 123 dossiers, qu'elle a principalement constitué à partir des constatations effectuées au cours du contrôle opéré auprès des cinq directions régionales. Ont été ainsi retenus les dossiers qui :

- portaient sur des montants importants (dans la majorité des cas, au moins 5.000 euros) ;
- présentaient des indices de mauvaise gestion, tant dans le chef de la direction régionale que dans celui de la D.C.G. ;
- avaient été communiqués à cette dernière depuis un certain temps.

Des dossiers provenant des deux directions régionales qui n'ont pas été visitées, Arlon et Verviers, ont également été repris dans l'échantillon.

La Cour s'est principalement attachée à vérifier la qualité et la rapidité de la gestion de ces dossiers par la D.C.G. Toute interruption de plus d'un an dans le suivi d'un dossier, qu'elle soit imputable à la D.C.G., à un autre service du M.E.T. ou aux avocats mandatés, a été considérée comme excessive.

Le contrôle a exclusivement porté sur des dossiers en cours de traitement, car l'objectif final du travail de la Cour consiste à améliorer la perception des recettes régionales. L'examen de dossiers clôturés présentait par conséquent moins d'intérêt. La sélection des dossiers opérée par la Cour et les conclusions auxquelles leur examen a donné lieu ne sont donc pas strictement représentatives de la qualité de l'ensemble du travail effectué par la D.C.G. afin de récupérer les créances en matière d'avaries.

La gestion de cette direction a été également évaluée à la lumière des règles régissant la prescription. En vertu de l'article 2.262 bis du Code civil, l'action en réparation du dommage causé au domaine routier se prescrit par cinq ans à partir du jour qui suit celui de la connaissance du dommage ou de son aggravation et de l'identité de la personne responsable. La prescription peut être interrompue ou suspendue dans les cas prévus par la loi.

Par ailleurs, certaines règles spécifiques régissent la prescription des actions dirigées à l'encontre des compagnies d'assurances. Ainsi, le délai de prescription est interrompu dès que l'assureur est informé de la volonté de la Région d'obtenir l'indemnisation du préjudice qu'elle a subi. Ce délai ne recommence à courir qu'au moment où l'assureur a fait connaître par écrit sa position.

3.2. Observations

Tenue des dossiers

Les 123 dossiers examinés en particulier sont, d'un point de vue formel, bien tenus. Ils sont complets et les pièces classées de manière ordonnée. En outre, la Cour a constaté que la D.C.G. avait donné suite à certaines remarques qu'elle avait formulées dans son contrôle précédent. Ainsi, lorsqu'un dossier est clôturé, la D.C.G. informe de manière systématique le receveur général et les directions régionales du montant définitif à percevoir par la Région.

Sur l'ensemble des dossiers examinés, 79 – soit 64,2 % – peuvent être considérés comme bien gérés. Les 44 dossiers restants présentent des lacunes d'un degré de gravité fort variable. Si, dans la majorité des cas, ces lacunes sont imputables aux avocats mandatés par la Région, elles résultent aussi de manquements dans la gestion de la D.C.G.

Gestion de la D.C.G.

La gestion des dossiers par la D.C.G. suscite des critiques dans 13 cas.

Ainsi, plusieurs dossiers n'ont pas été instruits et d'autres ont subi une longue interruption dans leur traitement (47). La plupart de ces dossiers portaient sur des montants importants, qui, pour certains, avoisinaient ou dépassaient 20.000 euros.

Action des avocats

Le choix des avocats auxquels sont confiés les dossiers nécessitant le recours à une action judiciaire n'appartient pas à la D.C.G. Il relève du ministre de l'Équipement, qui arrête et transmet à cette direction une liste d'avocats, classés par arrondissement judiciaire et soumis au système dit de l'abonnement. Au 26 janvier 2007, cette liste comportait 25 avocats. L'arrêté de désignation fixe les modalités de calcul de leur rétribution. Par contre, les obligations et les devoirs de l'avocat vis-à-vis de la Région wallonne ne sont pas précisés dans l'arrêté de désignation ni dans aucun autre document, et aucune sanction n'est prévue en cas de mauvaise exécution du mandat. La D.C.G. a dès lors peu de moyens d'action en cas de passivité des avocats ou de mauvaise qualité de leurs prestations.

Au sein de l'échantillonnage sélectionné, la Cour a mis en évidence 22 dossiers imparfaitement traités par les avocats. Dans la majorité des cas, ces derniers, après avoir commencé à instruire le dossier, l'ont totalement délaissé pendant une longue période, jusqu'à six et même huit années. Dans certaines situations, la passivité des avocats a empêché la Région d'obtenir réparation du dommage subi en raison de l'écoulement du délai de prescription. En l'occurrence, la Région serait fondée à mettre en cause la responsabilité contractuelle de l'avocat concerné et à lui réclamer des dommages et intérêts.

Certains avocats se signalent par leurs négligences répétées. Quatre d'entre eux sont concernés par au moins trois cas problématiques.

La Cour a fait observer à cet égard que tout manquement d'une certaine importance devrait être porté rapidement et d'une manière circonstanciée à la connaissance du ministre responsable du choix des avocats.

Des problèmes ont été également relevés en ce qui concerne l'exécution des jugements condamnant l'auteur des dommages à indemniser la Région. En général, les montants des condamnations sont versés à l'avocat mandaté par la Région. Dans plusieurs cas, le versement par l'avocat de ces sommes au receveur général a souffert de retards anormaux.

Action conjointe des avocats et de la D.C.G.

La Cour a relevé cinq dossiers pour lesquels les carences dans le traitement des dossiers étaient à la fois imputables aux avocats et à la D.C.G.

Cas de prescription

Les manquements dans le traitement des dossiers exposent certaines créances de la Région au risque de la prescription.

La Cour a mis en évidence quatre cas dans lesquels ce risque s'est effectivement concrétisé.

Refus de paiement, par une compagnie d'assurances, des frais de surveillance et de gestion

Les frais de surveillance et de gestion sont les montants réclamés par le M.E.T. au titre de remboursement de toutes les dépenses connexes exposées pour la remise en état du domaine routier. Concrètement, ces frais s'élèvent à 10 % du coût de la réparation, avec un plafond de 495,78 euros.

(47) La Cour note à cet égard que, dans la majorité des cas, la direction régionale concernée n'a pas manqué de réagir à la passivité de la D.C.G., ce qui aurait dû inciter celle-ci à reprendre le dossier en main.

Pendant des années, une compagnie d'assurances a refusé de payer ces frais au M.E.T., en arguant du fait qu'elle n'a pas adhéré à la convention UPEA (48). Le M.E.T. a toujours réfuté cette argumentation en se fondant sur l'article 1382 du Code civil, qui permet à la Région de revendiquer la réparation intégrale de son préjudice.

Les montants impayés s'accumulant, la D.C.G. a décidé de mandater, dans chaque arrondissement judiciaire, un avocat en vue du recouvrement judiciaire de ces créances. Dans la plupart des cas, ces procédures ont été couronnées de succès et la Région a pu récupérer un montant de près de 30.000 euros.

Cependant, dans cinq arrondissements (Huy, Verviers, Arlon, Neufchâteau et Nivelles), la procédure n'a pas abouti, essentiellement en raison du manque de diligence de la D.C.G. La Cour l'invite dès lors à poursuivre l'effort réalisé et à résoudre les derniers cas problématiques.

3.3. Recommandations

Traitement continu de tous les dossiers

Il conviendrait que la D.C.G. instruisse le dossier dont elle est saisie sans retard et en surveille l'évolution de manière régulière.

En outre, les dossiers portant sur les montants les plus importants devraient faire l'objet d'un traitement prioritaire.

Attitude à l'égard des avocats

La Cour recommande à la D.C.G. de suivre de manière plus attentive le travail des avocats, notamment en utilisant mieux son échéancier électronique, et de ne pas hésiter à les interroger quand elle estime que le dossier n'évolue pas assez rapidement. Lorsque l'avocat ne répond pas aux rappels qui lui sont adressés, elle devrait sans tarder le menacer d'en référer au bâtonnier, cette procédure se révélant en général efficace.

Par ailleurs, elle estime indispensable que le ministre qui choisit les avocats soit précisément et ponctuellement informé des problèmes suscités par leurs prestations.

Mesures pour prévenir la prescription des créances

Certains sinistres font l'objet d'une instruction pénale s'étendant sur une longue période, ce qui, dans certains cas, aboutit à la prescription de l'action civile susceptible d'être intentée par la Région.

Il importe dès lors que la D.C.G., saisie d'un dossier pour lequel l'instruction du parquet est toujours en cours, veille à poser les actes interruptifs de la prescription. A cet égard, la Cour souligne qu'il n'est pas nécessaire d'attendre la fin d'une instruction pénale pour introduire une citation devant une juridiction civile.

Suivi du travail de l'expert

La Cour a constaté que certains dossiers faisant l'objet d'une procédure judiciaire tardaient à se débloquer parce que l'expert, désigné par le tribunal pour déterminer le montant du préjudice, restait en défaut de remplir sa mission. Dans ces cas extrêmes, la D.C.G. aurait intérêt à demander au tribunal le remplacement de l'expert.

Dans son mémoire en réponse, l'administration a signalé que la mise en place récente de la commission de conciliation laissait augurer la raréfaction de ce type de situations (49).

(48) Union professionnelle des entreprises d'assurances.

(49) Il s'agit d'une procédure prévue par la convention UPEA et destinée à régler les désaccords entre parties.

Signature à titre provisionnel des quittances soumises par les compagnies d'assurances

Lors de la phase d'instruction des dossiers par les directions régionales, il arrive fréquemment que la compagnie d'assurances adresse à celles-ci une quittance d'un montant inférieur au montant réclamé, ou basée sur le coût estimatif des travaux de réparation.

La D.C.G. est souvent interrogée quant au sort à y réserver. Dans certains cas, mais de manière non systématique, elle suggère au ministre de signer la quittance «à titre provisionnel». Cette manière d'agir peut conduire à la perception immédiate de l'incontestablement dû. La Cour recommande d'appliquer, autant que possible, cette mesure de bonne gestion.

Clôture des dossiers pour lesquels aucune poursuite judiciaire n'est engagée

Il arrive, souvent après avoir consulté un avocat, que la D.C.G. décide de ne pas poursuivre judiciairement la récupération d'une créance qui lui est soumise et, partant, de clôturer le dossier (50).

Dans ce cas, il est primordial qu'elle en avertisse sans tarder le receveur général, qui pourra alors obtenir décharge du droit non recouvré auprès du ministre des Finances (51). Pour permettre au receveur de mettre en œuvre cette procédure et de soumettre un dossier complet au ministre, la D.C.G. doit clairement exposer les raisons qui l'ont amenée à renoncer à poursuivre l'exécution forcée de la créance.

2.4. L'archéologie en Région wallonne (52)

L'audit de la direction de l'archéologie, mené en 2006, a porté essentiellement sur trois axes distincts : l'inventaire des sites archéologiques existant en Région wallonne, le développement des activités liées à l'archéologie préventive et la valorisation du patrimoine mis au jour. Par ailleurs, le contrôle approfondi des subventions octroyées dans le secteur a permis de déceler des carences au niveau des contrôles interne et budgétaire.

1. Introduction

La compétence en matière de monuments et sites avait, dans un premier temps, été transférée du Fédéral à la Communauté française, en vertu des lois du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Cette matière a ensuite été régionalisée et la Région wallonne a repris cette compétence à partir du 1^{er} janvier 1989. La Communauté a cependant conservé la gestion du patrimoine culturel, de la plupart des musées (53) et des autres institutions scientifiques (54). Les compétences fédérales en matière de fouilles archéologiques ont, quant à elles, été transférées à la Région wallonne au 1^{er} août 1989 (55).

(50) En cas de montant trop peu important ou de chances de succès trop faibles, par exemple.

(51) Article 66 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat.

(52) *Dr 3.087.155.*

(53) Sauf les musées fédéraux (Musées royaux des Beaux-Arts de Belgique, Musée des instruments de musique, Institut royal des sciences naturelles de Belgique, Palais de Charles de Lorraine, Musée du Cinquantenaire, Musée royal de l'armée, Musée royal de l'Afrique centrale).

(54) Articles 4, 4°, et 6, 7°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

(55) Service national des fouilles.

1.1. Cadre normatif

Les normes légales en matière d'archéologie se trouvent aux titres I^{er} et IV du Livre III du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine. Les normes réglementaires sont reprises dans le titre III du Livre IV du même Code consacré aux mesures d'exécution du Livre III, applicables dans la région de langue française (56).

Le dispositif législatif règle pour l'essentiel les mesures de protection en matière d'archéologie, les sondages archéologiques et les fouilles (d'utilité publique ou non), les subventions et les indemnités accordées en réparation des dommages matériels consécutifs aux fouilles et autres sondages.

Le dispositif réglementaire consiste en une série de mesures d'exécution qui concernent les structure, missions et fonctionnement de la Commission royale des monuments, sites et fouilles de la Région wallonne, les procédures d'autorisation de procéder à des sondages ou à des fouilles archéologiques, d'agrément des dépôts de biens archéologiques et, enfin, la procédure en cas de découverte archéologique fortuite.

Le 2 avril 2003, le Parlement wallon a approuvé à l'unanimité un texte du Conseil de l'Europe intitulé *Convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique* (57), qui engage chaque Etat signataire à élaborer un inventaire et une cartographie de son patrimoine et des sites répertoriés sur son territoire.

De 2003 à 2005, période de référence pour la réalisation de l'audit, quatre arrêtés d'application ont été pris afin de mettre en œuvre certaines dispositions du CWATUP en matière d'archéologie (58), en particulier, l'arrêté du Gouvernement wallon (A.G.W.) du 17 juin 2004 fixant la procédure d'autorisation de procéder à des sondages ou à des fouilles archéologiques. Cette réglementation impose au demandeur une série d'obligations (59). En l'absence d'un arrêté fixant de manière spécifique, en application de l'article 251 du CWATUP, les conditions d'octroi des subventions, ces obligations donnent des garanties sur l'intérêt scientifique des fouilles et la qualité des moyens mobilisés pour les exécuter.

1.2. Méthodologie

Le contrôle a porté sur une période de trois ans couvrant les années 2003 à 2005. Trois thèmes principaux d'investigation ont été choisis : l'inventaire des sites archéologiques, l'archéologie préventive et la valorisation du patrimoine mis au jour.

(56) La Communauté germanophone exerce les compétences de la Région wallonne en matière de fouilles, en vertu du décret du 10 mai 1999 relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, des compétences de la Région wallonne en matière d'emploi et de fouilles.

(57) Convention de La Valette du 16 janvier 1992, dite aussi Convention de Malte. L'approbation a été accordée par la procédure d'assentiment.

(58) A.G.W. du 17 juin 2004 fixant la procédure d'agrément des dépôts de biens archéologiques, A.G.W. du 17 juin 2004 fixant la procédure d'autorisation de procéder à des sondages ou à des fouilles archéologiques, A.G.W. du 17 juin 2004 fixant la procédure en cas de découvertes archéologiques fortuites et A.G.W. du 17 juin 2004 désignant les fonctionnaires et agents de la direction générale de l'aménagement du territoire, du logement et du patrimoine pour la recherche et la constatation des infractions aux dispositions du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine concernant le patrimoine archéologique.

(59) Article 517.

La collecte des informations nécessaires à la réalisation de l'audit s'est effectuée essentiellement au sein des cinq services provinciaux de la direction de l'archéologie. Les responsables des services ont été interrogés sur la base d'un questionnaire standardisé préétabli. Les archéologues provinciaux ont eu l'occasion de faire participer à ces entretiens l'ensemble des collaborateurs qu'ils désiraient associer au débat. Ils ont eux-mêmes caractérisé les différentes opérations archéologiques menées sur les territoires provinciaux respectifs (archéologie de programme, archéologie du bâti, sondages, archéologie préventive, suivi de chantier, archéologie de sauvetage, etc.) et ont établi la liste des publications scientifiques ou de vulgarisation réalisées par les agents de leurs services.

Tous les dépôts situés dans les locaux des services extérieurs de l'archéologie ont été visités, et des contacts ont été pris systématiquement avec les agents des services de l'urbanisme chargés du repérage cartographique lors de l'instruction des demandes de permis d'urbanisme.

Les renseignements récoltés ont été confrontés aux bases de données de l'administration centrale et aux documents récoltés auprès de celle-ci lors de l'étude préliminaire. La responsable du service central de l'archéologie, désignée comme personne de contact par l'inspection générale, a été invitée très régulièrement à compléter, à préciser ou à nuancer les informations recueillies dans les services régionaux, et il a été tenu compte de ses remarques et commentaires chaque fois que cela fut jugé pertinent.

En matière de contrôle comptable des subventions octroyées aux partenaires extérieurs (60), la Cour a choisi d'examiner, parmi les subventions engagées en 2003 et 2004, et liquidées de 2003 à 2005, celles qui présentaient les montants les plus importants.

Parmi les dépenses engagées en 2003 et 2004, 27 subventions (61) ont été sélectionnées sur la base des deux critères suivants : un montant de dépense engagé supérieur à 50.000 euros et une subvention liquidée intégralement. Leur montant total s'élève à 2.268.023,00 euros et représente 61,03 % des ordonnancements effectués sur les engagements 2003 et 2004 à charge des allocations de base concernées. Les subventions analysées représentent, quant à elles, 30,23 % des dépenses globales estimées de la direction de l'archéologie durant ces deux années (62).

L'avant-projet de rapport a été transmis à l'administration par lettre du 10 octobre 2006 en vue de la tenue d'un débat contradictoire. Celui-ci s'est déroulé le 8 décembre 2006, et les commentaires, remarques et suggestions de l'administration ont été intégrés dans le projet de rapport chaque fois que cela a été jugé pertinent. Le projet de rapport a été envoyé par courrier du 16 janvier 2007 au vice-président et ministre du Budget, des Finances, de l'Équipement et du Patrimoine, qui a répondu à la Cour par dépêche du 23 avril 2007.

Dans sa réponse, le ministre signale qu'il a décidé de solliciter le concours d'un bureau extérieur afin de mettre en œuvre les réformes nécessaires à l'amélioration du fonctionnement de la direction de l'archéologie et qu'il a souhaité que cette réflexion soit étendue au fonctionnement de l'ensemble de la division du patrimoine. A cette fin, il envisage de mettre sur pied un groupe de travail regroupant les différents acteurs du secteur afin de réfléchir aux grands principes régissant la matière. Il sollicite également la participation des auditeurs de la Cour à un tel groupe de travail.

(60) Le contrôle comptable de l'utilisation des subventions par l'administration est organisé par les articles 55 à 58 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État.

(61) 14 ont été imputées sur les crédits de l'allocation de base 33.02 – *Subventions au secteur privé relatives aux fouilles et à la mise en valeur des objets et sites archéologiques* – et 13 sur ceux de l'allocation de base 41.01 – *Subventions au secteur public concernant les monuments, sites et fouilles* – du programme 15.06 – *Patrimoine*).

(62) Les dépenses de la direction de l'archéologie n'étant pas clairement distinctes des autres dépenses de la division du patrimoine (programme 15.06), elles ont été estimées sur la base des demandes de crédits introduites par chaque direction lors de la préparation du budget. Ces dépenses correspondent, pour les années 2003 et 2004, à un montant total estimé à 7.503.721,00 euros.

2. La direction de l'archéologie

2.1. L'organisation des services

La direction générale de l'aménagement du territoire, du logement et du patrimoine (D.G.A.T.L.P.) comprend quatre divisions, dont celle du patrimoine, laquelle compte elle-même trois directions : la direction de la protection, la direction de la restauration et la direction de l'archéologie. Ces directions partagent leurs locaux de manière centralisée à Namur et de manière déconcentrée au niveau de cinq services qualifiés de provinciaux, du fait que les compétences de chacun d'entre eux s'exercent sur le territoire d'une province wallonne.

Après le 1^{er} juillet 2004, suite à la démission du titulaire de la fonction, les prérogatives du directeur ont été partagées entre neuf agents. Cette dilution des responsabilités a généré des difficultés dans la prise de décisions et des problèmes de communication.

La structure bicéphale de la direction de l'archéologie est souvent citée comme cause majeure de problèmes de communication. Par structure bicéphale, il faut entendre le fait que les services extérieurs dépendent hiérarchiquement de la direction générale, sans dépendre directement de la direction de l'archéologie, pourtant chargée – théoriquement – d'uniformiser leur action administrative.

L'activité en matière d'archéologie laisse une importante marge de manœuvre et d'appréciation à l'administration, ce qui semble être la source de conflits d'autorité. Durant la période analysée, les initiatives mises en œuvre pour y remédier n'ont pas abouti, bien que ce problème soit clairement posé, au minimum, depuis 2004.

2.2. La répartition du personnel

La direction de l'archéologie compte (63), au 11 avril 2005, quelque 120 agents, dont 20 % de statutaires et 80 % de contractuels. Selon le département, cette proportion élevée de contractuels constitue une cause de démotivation du personnel. La répartition de ce personnel entre direction centrale et services provinciaux s'établit comme suit.

TABLEAU 1 – RÉPARTITION DU PERSONNEL
ENTRE DIRECTION CENTRALE ET SERVICES PROVINCIAUX

Directions	Nombre d'agents	%
Direction centrale	18	15 %
Liège	45	38 %
Namur	21	18 %
Hainaut	20	17 %
Luxembourg	7	6 %
Brabant wallon	7	6 %

(63) Sur la base de listes du personnel élaborées par l'administration elle-même.

TABLEAU 2 – RÉPARTITION DU PERSONNEL PAR SERVICE PROVINCIAL
ET PAR NIVEAU EN ÉQUIVALENT TEMPS PLEIN

	Brabant wallon	Hainaut	Liège	Luxembourg
Niveau A	1	4,1	9,2	1
Niveau B	0	2	0	0
Niveau C	4	0	8,5	3,2
Niveau D	1	0	0	0
Niveau E	0	12	26	0
Total	6	18,1	43,7	4,2

Ce tableau appelle quelques commentaires. Tout d'abord, il est difficile de mettre en relation les moyens humains affectés à chaque service avec des facteurs objectifs liés au patrimoine archéologique de chaque province. En tout état de cause, seul le service provincial de Liège a invoqué un facteur de cet ordre pour expliquer l'importance de ses effectifs. Le nombre de monuments classés (64) en province de Liège représente 41 % des monuments classés en Wallonie (65). Le nombre d'activités qui y sont liées est très important, particulièrement en matière de suivi des certificats de patrimoine, d'archéologie préventive en milieu urbain et d'archéologie du bâti.

Ensuite, bien qu'une partie du personnel recruté pour de grands chantiers aujourd'hui terminés ou en voie de l'être (travaux du T.G.V., fouilles du Grognon, etc.) ait été licenciée, le reliquat reste affecté dans la province où il avait été initialement engagé. Une analyse régulière des besoins respectifs des divers services provinciaux devrait permettre une répartition des effectifs correspondant aux nécessités du moment (66). La réflexion sur l'affectation du personnel se heurte cependant à la difficulté rencontrée dans la définition des objectifs à atteindre par chaque service provincial. Cette réflexion pose également problème en raison de l'absence de données (globales et par province) au sujet des moyens financiers alloués aux acteurs subventionnés, des actions menées de manière autonome par les universités, ainsi que des moyens mêmes mis à la disposition de la direction de l'archéologie au sein de la division du patrimoine.

Par ailleurs, dans les provinces de Luxembourg et du Brabant wallon, la faiblesse des effectifs tient non seulement à l'affectation d'un seul archéologue, mais aussi à l'absence d'opérateurs et au nombre réduit de techniciens. Faute d'effectifs suffisants, certaines missions risquent de ne pouvoir être assurées et, en cas de maladie ou d'absence, la continuité du service pourra s'en ressentir.

Enfin, de manière générale, le statut administratif des «archéologues provinciaux» devrait être clairement établi.

(64) Selon l'administration, «ce n'est pas tant le nombre de biens classés qui compte mais plutôt l'ampleur des menaces qui pèsent sur tous les monuments et sites, qu'ils soient classés ou non» et «la plupart des travaux de fouilles ne concernent pas des monuments et sites classés».

(65) Au 31 décembre 2005 – Ministère de la Région wallonne – division du patrimoine – direction de la protection.

(66) L'administration a souligné que la structure en directions provinciales complique les problèmes de répartition des effectifs, qu'en pratique, seul le personnel de l'administration centrale de l'archéologie est effectivement envoyé en renfort lorsque des urgences le demandent et que la plupart des changements d'affectation se font pour raisons personnelles à la demande des agents, et non pour l'intérêt du service.

2.3. Le recours à des partenaires extérieurs

En Région wallonne, l'archéologie n'est pas uniquement le fait du personnel régional. De nombreux partenaires, engagés par des tiers (universités, asbl, pouvoirs locaux, etc.) mais financés par le budget wallon affecté à la division du patrimoine, y assurent des missions de façon récurrente, voire permanente (67). Ces équipes, parfois logées au sein même des services régionaux, renforcent de manière significative le potentiel humain affecté à l'archéologie en Wallonie et permettent de doubler le nombre d'archéologues présents sur le terrain (68).

Selon les gestionnaires des services provinciaux, cette situation résulte de la volonté de mener à bien des missions qui incombent au service public de l'archéologie, mais qu'il leur est difficile d'assumer eux-mêmes, étant donné l'impossibilité d'obtenir du personnel, même contractuel, en renfort ou en remplacement des départs naturels (69).

Le recours à des partenaires extérieurs renforce le caractère disparate des opérations, nécessite des efforts de coordination supplémentaires et entraîne des démarches administratives importantes et permanentes, ainsi que des surcoûts.

Comme exposé au point 2.4, le financement s'effectue principalement par le biais de subventions, sur lesquelles le contrôle administratif et comptable effectué par l'administration s'est révélé faible. Il est apparu que, durant la période de référence de l'audit, certains fonctionnaires régionaux avaient été membres des organes exécutifs de certaines institutions allocataires de ces subventions (70). Pareille confusion de rôle, génératrice de conflits d'intérêts, doit être rendue impossible à l'avenir.

Il est également fait régulièrement appel à la technique dite des «bons de commande», qui constituent, en fait, des marchés publics et dont l'administration est le pouvoir adjudicateur.

A cet égard, le souci de travailler avec des gens compétents, joint à l'habitude de collaborer avec les mêmes personnes, met à mal le principe de mise en concurrence applicable aux marchés publics.

2.4. Le contrôle interne

Dans les 27 cas analysés, les soldes des subventions ont été liquidés dans leur intégralité, alors que des justificatifs n'étaient pas probants. Globalement, près d'un quart des dépenses (24,02 %) auraient dû être rejetées faute de pièces justificatives adéquates.

Les motifs de rejet des dépenses sont, par ordre décroissant d'importance, les suivants :

1. les pièces se rapportent à des dépenses effectuées en dehors des périodes autorisées, sans que l'arrêté d'octroi n'autorise pareille exception ; il s'agit essentiellement de dépenses effectuées avant la date de l'arrêté d'octroi ou après celle de l'approbation du rapport final ;
2. les pièces ne sont pas probantes, car il s'agit de prévisions de dépenses (devis, bons de commande, prévisions de traitements, etc.);

(67) Archéologie préventive sur zones d'activité économique, fouilles de programme, réalisation de l'inventaire, suivis de chantier, etc.

(68) Le nombre de personnes employées par des tiers n'est évidemment pas stable, il est néanmoins important. Il avait, par exemple, été évalué de façon précise, en janvier 2002, à 31 archéologues et autant de techniciens.

(69) Faute d'adéquation entre les moyens humains et les missions, les agents régionaux ont suscité la collaboration subventionnée d'universités et d'asbl.

(70) Compte tenu des limites et de l'objet du présent contrôle, les modalités d'exercice des mandats n'ont pas été examinées. A ce jour, les situations observées ont été régularisées.

3. les pièces sont intrinsèquement irrelevantes (pièces non signées, illisibles, non identifiables, non prévues budgétairement, etc.) ;
4. les pièces sont manquantes, bien que parfois réputées présentes dans le décompte du bénéficiaire ;
5. les pièces sont probantes mais dépassent le poste budgétaire prévu par l'arrêté d'octroi (71).

L'administration a été informée de ces constats le 18 mai 2006 et ne les a pas remis en question. L'ignorance des règles comptables relatives au contrôle des subventions et l'accord de l'Inspection des finances sur chaque projet qui lui a été soumis ont été invoqués (72). L'administration a par ailleurs précisé que, sauf exception, les comités d'accompagnement n'examinaient que le rapport de fouille, c'est-à-dire l'aspect scientifique du projet.

Il semble que les motifs précités d'irrégularité au point 1 (pièces antérieures) et au point 5 (dépassements budgétaires) résultent en partie de la relative imprécision des arrêtés d'octroi.

En ce qui concerne le premier motif (pièces antérieures), dans le cas particulier où la volonté du demandeur est, en accord avec l'administration, de faire prendre en charge des dépenses qui ont été préfinancées par une asbl ou par une université, il revient au ministre de tutelle de rédiger, dans ce type de cas exceptionnel, son arrêté d'octroi en ce sens.

Quant aux dépassements de certains postes budgétaires, ils sont quasiment inhérents à la nature des prestations réalisées, puisque les fouilles et sondages sont des maillons d'une recherche scientifique qui comporte, par essence, des incertitudes. Une solution consisterait peut-être à habiliter les comités d'accompagnement à approuver des réallocations entre les postes de l'annexe budgétaire dans une limite à convenir (15 %, 20 % ou 25 % par exemple).

Dans les autres cas et sans préjudice de motivations scientifiques exceptionnelles, les irrégularités observées ne paraissent pas pouvoir être régularisées.

Des situations, irrégulières au niveau comptable, ont été tolérées par l'administration. Dans tous les cas examinés, plusieurs pièces justificatives attestent du non-respect de l'arrêté de subvention : des modifications du calendrier, du périmètre ou de la méthode des fouilles envisagées ont ainsi été effectuées, alors que le comité d'accompagnement n'avait pas été habilité à se prononcer à cet égard.

Depuis que le contrôle a été effectué, le texte des arrêtés ministériels d'octroi a été modifié, et les attributions du comité d'accompagnement ont été élargies et précisées.

3. L'inventaire des sites archéologiques

3.1. La réglementation

L'article 233 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine dispose que «*le Gouvernement dresse et tient à jour un inventaire des sites archéologiques de la Région wallonne*».

(71) Dans un cas extrême, le bénéficiaire d'une subvention a revendiqué – et obtenu – des frais d'honoraires dépassant de 64,2 % ceux prévus au budget (engagement 03/45593 en faveur d'Archaeologia Mediaevalis).

(72) En ce qui concerne l'avis de l'Inspection des finances : il s'agit d'un avis préalable qui ne peut en aucune manière cautionner l'exécution du dispositif des arrêtés d'octroi et de leur annexe budgétaire. Pour ce qui est des règles comptables, la législation place clairement, dans le chef de l'autorité subsidiaire, la prérogative de fixer la nature, l'étendue et les modalités des justifications à fournir par l'allocataire d'une subvention (article 55 L.C.C.E.), ainsi que la responsabilité d'en contrôler le respect (cette responsabilité découle clairement des articles 56 à 58 des L.C.C.E.).

Cette disposition figure dans le CWATUP parmi les mesures de protection (73). C'est donc clairement une préoccupation de protection qui sous-tend prioritairement la notion d'inventaire, même si cette protection n'a de sens que dans un contexte plus large (74). Elle ne fait l'objet, à l'heure actuelle, ni d'un arrêté d'exécution ni d'une publication d'un inventaire au *Moniteur belge*.

La Commission royale des monuments, sites et fouilles (C.R.M.S.F.) a rappelé en 2004 son souhait de voir établi et tenu à jour un inventaire des sites archéologiques wallons, comme prévu par l'article 233 du CWATUP. Elle estime en effet qu'il y a urgence, en particulier pour les zones d'activités économiques, les centres urbains anciens, ainsi que pour les biens classés comme monuments ou sites et qui feraient l'objet de travaux (75).

A défaut d'inventaire général, certaines listes existent cependant, et le présent chapitre fait le point sur ce qui a été réalisé en matière d'inventaire dans les diverses provinces wallonnes.

3.2. Les sources documentaires

Chaque service archéologique provincial dispose d'un corpus documentaire faisant fonction d'inventaire. Celui-ci prend des formes diverses, selon le degré d'aboutissement des différents projets d'inventaire systématique, d'informatisation et de cartographie menés depuis plus de 15 ans. Cet inventaire peut revêtir une importance scientifique incontestable, mais il n'a aucune valeur officielle.

Les services centraux de la D.G.A.T.L.P. disposent, quant à eux, des archives du Service national des fouilles (S.N.F.), qui constituent une vaste documentation de base que les services provinciaux soit consultent sur place, soit copient afin de l'intégrer à leur propre documentation.

Ils conservent également, au Moulin de Beez, un fonds bibliographique et photographique (45.000 vues aériennes et 46.100 volumes) acquis pour un montant avoisinant les 25.000 euros, auprès d'un particulier (fonds Charles Leva). Si les photographies aériennes sont actuellement en cours d'analyse à l'université de Gand, les 46.100 volumes (soit 20.000 monographies, 20.000 volumes de périodiques et 100 rapports de fouilles) n'ont, à ce jour, pas été intégrés à la documentation exploitée par la direction de l'archéologie et ses services extérieurs.

(73) Chapitre II «Des mesures de protection» du titre IV «De l'archéologie» du Livre III «Dispositions relatives au patrimoine».

(74) Le Livre III «Dispositions relatives au patrimoine» commence par l'article 185, qui définit la notion de patrimoine : «*Par patrimoine, il faut entendre l'ensemble des biens immobiliers dont la protection se justifie en raison de leur intérêt historique, archéologique, scientifique, artistique, social, technique ou paysager.*». Cependant, la protection en tant que telle n'est pas une fin en soi, puisque l'objectif est «*d'assurer la conservation intégrée du patrimoine.*». La conservation intégrée est elle-même définie comme «*l'ensemble des mesures qui ont pour finalité d'assurer la pérennité de ce patrimoine, de veiller à son maintien dans le cadre d'un environnement approprié, bâti ou naturel, ainsi qu'à son affectation et son adaptation aux besoins de la société.*». La pérennisation du patrimoine se conçoit dès lors simultanément dans un but de préservation pure, ainsi que dans un but d'affectation et d'adaptation.

(75) En réponse, le département a fait valoir que l'inventaire du patrimoine archéologique concerne le plus souvent, mais pas uniquement, des sites archéologiques et qu'il est inutile de surprotéger les biens classés comme sites et monuments qui doivent déjà faire l'objet d'une autorisation de travaux (certificat de patrimoine et permis d'urbanisme).

3.3. Les finalités d'un inventaire

Il n'existe actuellement pas d'unanimité quant aux finalités que doit poursuivre l'inventaire. Dans la pratique, chaque service provincial procède selon sa propre méthodologie pour exploiter les données existantes. Cette méthodologie n'a été formalisée dans aucune province.

Concrètement, l'inventaire est exploité afin de permettre aux services provinciaux de remplir deux missions principales, qui résultent des diverses mesures de protections prévues aux articles 234 et 235 du CWATUP. La première mission est de répondre aux demandes adressées à l'administration par les communes ou par les auteurs de projets de diverses études : études d'incidences environnementales, schémas de structure des communes en décentralisation, programmes communaux de développement rural, etc. La deuxième mission est de guider les archéologues de l'administration dans les interventions qu'ils effectuent eux-mêmes.

3.4. Les projets d'inventaires

Plusieurs tentatives ont été effectuées dans le passé pour cartographier ou informatiser les sites archéologiques, dont une avec la société STAR en 1998-1999, qui est restée à l'état d'analyse des besoins et n'a jamais été concrétisée. D'autres expériences (76) ont abouti à des résultats très inégaux d'un service archéologique provincial à l'autre, en fonction des contraintes de chacun d'eux.

Dans deux provinces (Brabant wallon et Luxembourg), un inventaire complet (77) des sites archéologiques connus existe ; il est informatisé sous la forme d'une base de données Access, reliée effectivement à une cartographie moderne basée sur le logiciel Arcview, et partagée fonctionnellement entre le service de l'archéologie et celui du repérage (78) de chacune de ces provinces.

En province de Liège, l'inventaire complet des sites archéologiques connus n'est réalisé pour aucune commune (79).

Dans la province de Hainaut, un inventaire sur support informatique et cartographié a été réalisé pour les communes de Mons et de Charleroi, dans le cadre du projet européen Planarch. Sept autres communes ont également fait l'objet d'un inventaire systématique sur papier et informatisé sous format Excel, tandis que neuf autres sont couvertes par un inventaire de base sur fiches papier et que, pour les 51 communes hennuyères restantes, il n'existe qu'une documentation de base.

Dans la province de Namur, 11 communes sont inventoriées complètement sous une forme informatisée (Access) et cartographiée (Arcview), ces deux outils étant mis en liaison via un indicateur commun.

Les inventaires réalisés n'ont pas la même qualité scientifique ; ils ont été élaborés selon des méthodologies diverses, à des époques différentes et par des agents diversement qualifiés. Là où ils existent, ils n'en sont pas moins présentés par les archéologues provinciaux comme des outils opérationnels globalement fiables.

(76) Dont l'application Access/Arcview mise au point par l'administration elle-même.

(77) Même si les vérifications au niveau des localisations n'ont pas été réalisées systématiquement.

(78) Qui exécute les premières localisations, dans le cadre de la délivrance des permis d'urbanisme ou de lotir.

(79) Au cours du débat contradictoire, les responsables du département ont souhaité nuancer cette information en apportant des informations complémentaires à celles recueillies durant l'audit et en précisant que, pour la province de Liège, il existe un inventaire complet pour sept communes sous forme de fiches papier avec un encodage en Excel.

3.5. *Le nouvel inventaire*

En 2003, la D.G.A.T.L.P. décide d'intégrer un projet d'inventaire des sites archéologiques connus dans un projet beaucoup plus ample, dont l'objectif est l'informatisation de la division du patrimoine. Ce projet vise, dans un premier temps, à construire une base de données commune aux trois directions de la division du patrimoine et, dans un deuxième temps, à mettre en œuvre les différents processus de gestion de façon décloisonnée, vu l'interdépendance entre les directions.

Ce projet fait l'objet d'un marché public avec la société N.S.I. (Nouvelles solutions informatiques) qui, en ce qui concerne l'archéologie, ne vise que la réalisation d'une application informatique (base de données Oracle) selon une structure compatible avec l'inventaire du patrimoine monumental et l'inventaire des biens classés. Le rassemblement des données pour l'inventaire des sites archéologiques, l'encodage et la cartographie ne font pas partie du contrat proprement dit.

Le projet d'inventaire du patrimoine archéologique wallon (IPAWA) consiste à élaborer une application informatique neuve. Tel qu'il est présenté, ce projet ne semble pas tenir compte des inventaires provinciaux existants. Dans certains services déconcentrés, ce projet de nouvel inventaire est source d'incompréhension, dans la mesure où il est perçu comme ne tenant pas compte du travail déjà accompli.

Par ailleurs, le fait que les services provinciaux ne soient pas associés aux phases de test du nouveau projet n'est pas de nature à susciter un état d'esprit fédérateur entre les services (80), d'autant que la dilution des responsabilités qui est de mise depuis le 1^{er} août 2004 ne favorise pas la communication interne.

Deux approches sont possibles : soit considérer qu'aucun inventaire scientifiquement parfait n'existe pour aucune commune et que tout reste à faire, soit estimer qu'une partie du chemin a été parcourue dans certaines provinces (Hainaut et Namur) et que d'autres (Brabant wallon et Luxembourg) possèdent un inventaire presque complet (au minimum à 95 %) et opérationnel, bien que scientifiquement perfectible. Cette dernière optique semble devoir être privilégiée, puisque le législateur a voulu faire de l'inventaire un outil d'aménagement et de protection (81).

3.6. *La cartographie*

D'après les discussions du comité de pilotage qui accompagnent le nouveau projet d'inventaire (N.S.I.), «(...) *les liens cartographiques sont hors périmètre du projet et à envisager ultérieurement (...)*» (82). Or une cartographie fonctionnellement liée à l'inventaire complet sous Access existe déjà dans deux provinces. De surcroît, cette cartographie est développée sur le logiciel Arcview, appelé à se généraliser dans tous les services provinciaux de l'aménagement.

Vu que les services du repérage des services décentralisés de la D.G.A.T.L.P. doivent connaître l'existence de tout site archéologique afin de pouvoir informer leur direction de travaux prévus à proximité d'une zone présentant un risque archéologique, il est utile qu'ils disposent d'une cartographie des sites archéologiques connus.

(80) L'administration a précisé que, fin juin 2006 (après la clôture de l'audit), les services provinciaux ont tous été associés aux premiers tests et à l'établissement des listes de *bugs*.

(81) La C.R.M.S.F. elle-même écrit que certains inventaires «*ne doivent pas présenter un caractère scientifique jusqu'au bout de chaque ligne*».

(82) Procès-verbal du comité de pilotage du projet N.S.I. du 27 janvier 2005.

3.7. Les liens entre les services de l'aménagement et de l'archéologie

Les demandes de permis de lotir et de permis d'urbanisme sont examinées par les archéologues dans toutes les provinces mais selon des méthodes différentes dans chaque service. Les systèmes informatiques d'où sont tirés les *listings* (*listings* Syged (83)) ne comportent actuellement aucun champ de données indiquant la superficie des parcelles visées par la demande de permis (84).

Du point de vue de l'égalité de traitement des usagers et dans la perspective d'une uniformisation et d'une standardisation des méthodes et des procédures, un tel contexte paraît peu satisfaisant. Il est dès lors inévitable que, dans quelques cas, les services archéologiques ne soient pas informés en temps utile d'aménagements qui mériteraient au minimum un débat sur l'opportunité d'y pratiquer une évaluation préalable (complexes résidentiels, grandes surfaces, etc.). Ces quelques cas représentent un risque impossible à évaluer actuellement, mais leur quantification pourrait constituer en soi un objectif de gestion.

4. L'archéologie préventive

4.1. Evolution des concepts

Depuis une quinzaine d'années, l'archéologie a connu en Wallonie une évolution majeure. Dans le passé, elle consistait surtout à mettre au jour et à analyser les vestiges enfouis dans des sites généralement connus de longue date pour leur intérêt (centres urbains, fortifications, lieux de culte, etc.). Ce type d'activité se poursuit encore de nos jours et correspond à ce qu'on qualifie aujourd'hui de «fouilles programmées».

Parallèlement, deux autres types de fouilles ont graduellement pris davantage d'ampleur. Avec la multiplication des grands chantiers, est apparue la nécessité de procéder à des «fouilles de sauvetage», quand les bouleversements du relief faisaient apparaître l'existence de vestiges archéologiques que l'on n'avait pas soupçonnés.

Ces situations se multipliant, le concept de «fouilles préventives» a pris le pas progressivement sur les méthodes archéologiques traditionnelles et a permis de limiter le nombre de fouilles de sauvetage proprement dites.

Au cours de la dernière décennie, l'archéologie appliquée aux éléments conservés en élévation, appelée «archéologie du bâti», a pris une dimension de plus en plus importante, et les archéologues travaillent désormais de concert avec les architectes, les historiens de l'art et les experts de diverses spécialités connexes (taille de la pierre, analyse des structures, études de stabilité, etc.).

4.2. Les autorisations de fouilles

Les autorisations de fouilles concernant les années 2003 à 2005 ont été examinées. Elles représentent une base de données fiable mais n'apportent aucune précision quant à la durée des fouilles ou aux évaluations sur le terrain.

(83) Utilisé depuis une dizaine d'années, le logiciel Syged est appelé à être remplacé par le logiciel Workflow, en phase d'implémentation dans toutes les provinces.

(84) Cet obstacle semble pouvoir être levé techniquement dans un avenir assez proche. Ainsi, dans la province de Luxembourg, l'extension Géodatabase d'Arcview permet déjà au service du repérage de calculer en quelques instants la superficie des parcelles faisant l'objet d'une demande de permis.

Les autorisations en vigueur au début 2003, ainsi que celles accordées jusqu'en 2005, ont été transmises à la Cour sous la forme d'un fichier Access. Ce fichier a été réalisé pour satisfaire à la demande de la Cour et ne constitue pas un outil de gestion. En effet, l'encodage des autorisations se fait actuellement dans un fichier au format traitement de texte (Word), et non dans une base de données.

Etant donné que les autorisations de fouilles contiennent actuellement les informations très précises imposées par la nouvelle réglementation de 2004, il est important de centraliser et de traiter ces informations à l'aide d'un outil informatique plus adapté (85). Depuis 2001 toutefois, le nombre annuel d'autorisations de fouilles accordées se limite à 17.

4.3. Les fiches d'ouverture et de fermeture de chantier

Les chantiers exécutés (sondages, fouilles, archéologie du bâti) pour tout ou partie par les services archéologiques provinciaux sont signalés à l'administration centrale par une fiche d'ouverture et de fermeture de chantier.

Les renseignements repris dans ces fiches sont, en principe, encodés au fur et à mesure de leur arrivée à la direction de l'archéologie dans un fichier spécialement constitué, qui a été communiqué à la Cour sous la forme d'une base de données Access. Cet instrument n'a cependant pas pu être exploité à cause de son manque de fiabilité. En effet, faute d'avoir été imposé par une note de service destinée à exposer les finalités de l'outil et les obligations qui résultent de son usage, il est utilisé de façon différente selon les services. Les fiches ne sont pas systématiquement complétées ni encodées de manière fiable. Cette situation est regrettable, car cet instrument, éventuellement adapté et généralisé à tous les opérateurs (y compris subventionnés) (86), pourrait jouer un rôle très utile dans la gestion des activités de la direction de l'archéologie et de ses services provinciaux. L'intervention sur des chantiers de fouilles constitue, en effet, une étape cruciale de l'analyse scientifique d'un site.

4.4. Activités 2003-2005

Le dépouillement de la *Chronique de l'archéologie wallonne* a servi de base à la description des différents types d'activités archéologiques qui se sont déroulées durant la période couverte par l'audit (87). Cette source d'informations a été complétée par les entretiens menés sur place dans les services archéologiques provinciaux et par les rapports d'activités présentés par ces derniers. Comme expliqué au point 4.3 ci-avant, la base de données constituée par la direction de l'archéologie ne permet pas de regrouper aisément ou de sélectionner les informations relatives à l'activité des différents opérateurs.

Il convient de préciser d'emblée que l'activité dans les différentes provinces n'a pas été synthétisée, sous la forme du tableau ci-après, dans un but de comparaison, hormis, en partie, en ce qui concerne l'archéologie préventive. Même dans ce cas, le nombre de mentions dans la *Chronique* n'est tout au plus qu'un indicateur parmi d'autres, qui ne tient compte ni des moyens mobilisés ni de l'étendue couverte par les travaux concernés, ces données n'étant pas enregistrées. Par ailleurs, les opérations de mise en valeur du type colloque ou exposition n'ont pas été comptabilisées dans le tableau.

(85) L'administration en a formulé la demande dans ses propositions informatiques pour 2007.

(86) Lors de la procédure contradictoire, le département a déclaré vouloir étendre son usage à l'ensemble des conventionnés/subventionnés et aux titulaires d'autorisations de fouilles.

(87) L'activité de l'année 2003 figure dans la *Chronique 2004* (n° 12), qui est publiée. Pour l'activité de l'année 2004, les épreuves de la *Chronique 2005* (n° 13) ont été utilisées. Pour l'activité 2006, les rapports d'activités et les projets de signalement déjà prêts pour la *Chronique 2006* ont été exploités.

Les chiffres indiqués dans le tableau 3 viennent de la *Chronique de l'archéologie wallonne*, ou de signalements d'activité connus du service provincial et retenus en concertation avec lui au terme de l'audit. Chaque province possède un patrimoine et un territoire différents, des monuments classés plus ou moins nombreux et une tradition archéologique qui varie au gré de son histoire et de l'activité déployée depuis le XIX^e siècle par ses sociétés d'archéologues et d'historiens amateurs. Chaque service archéologique provincial dispose d'un personnel différent (88). Par ailleurs, les signalements considérés comprennent également des activités effectuées par des amateurs, des associations et des universités subsidiées ou non, et réparties d'une manière géographiquement inégale.

TABEAU 3 – TYPES DE RÉALISATIONS PAR PROVINCE

	Namur	Hainaut	Liège	Brabant wallon	Luxembourg	Total
Prospection pédestre	16	18	3	29	1	67
Suivi de chantier	38	56	12	23	1	130
Evaluation (sondage)	3	13	9	5	5	35
Fouille préventive	2	9	10	7	1	29
Découverte fortuite	4	9	3	0	0	16
Sauvetage	4	7	5	7	0	23
Fouille de programme	20	13	16	3	14	66
Evaluation (sondage) en milieu urbain	6	3	2	0	2	13
Fouille préventive en milieu urbain ou près des sites connus	5	15	29	5	6	60
Archéologie du bâti	5	3	9	6	3	26
Mise en valeur	0	0	1	1	5	7
Etude pluridisciplinaire post-fouille	15	6	6	7	3	37

Le tableau synthétisant l'activité archéologique dans les différentes provinces wallonnes met en lumière les différentes méthodes mises en œuvre, qui sont en lien direct avec les moyens humains attribués aux différentes provinces. Ainsi, les services faiblement dotés en personnel (cf. la situation en Brabant wallon) ont davantage recours aux pratiques qui en exigent moins, comme les suivis de chantier ou les prospections pédestres. Celles-ci, de toute évidence, ne constituent pas un objectif prioritaire pour le service de Liège, lequel assume pleinement son choix et s'investit dans une mission de coordination et de supervision (89) de ses partenaires, qui déploient une activité importante dans cette province, tant en matière de fouilles (préventives ou de programme) que d'archéologie du bâti.

La seule option défendable au regard du patrimoine archéologique est parfois celle de la non-intervention et de l'économie du sous-sol (90). Dans ce cas, l'archéologue ne cherche pas à fouiller mais à agir sur le projet d'aménagement, de manière à strictement limiter les modifications de relief prévues et à épargner les vestiges. Ce type d'intervention n'apparaît pas dans le tableau ci-avant. Cette façon d'agir répond aux principes de la convention de La Valette, par «*la constitution de zones de réserves archéologiques, même sans vestiges apparents en surface ou sous les eaux, pour la conservation de témoignages matériels à étudier par les générations futures*». Dans l'hypothèse où les moyens octroyés à l'archéologie ne lui permettraient jamais d'intervenir sur l'ensemble des sites qui pourraient le mériter, cette création de réserves archéologiques semble être une solution à envisager davantage, y compris via la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique.

(88) Voir la répartition au tableau n° 2 *supra*.

(89) Le rôle du service de Liège ne se limite pas à cette mission de coordination et de supervision. Son personnel assume une bonne partie des opérations d'archéologie préventive principalement en milieu urbain.

(90) Voir le cas exemplaire de l'aménagement de la Grand-Place de Nivelles.

Interrogés sur l'impact de leurs interventions dans le déroulement des aménagements prévus, les archéologues provinciaux ont unanimement affirmé que jamais l'archéologie n'avait entravé le déroulement d'un chantier et que les retards engendrés étaient très faibles. Il paraît dès lors souhaitable de faire connaître aux acteurs économiques les conséquences réelles de l'intervention des archéologues en amont de fouilles éventuelles, en précisant que la prévention archéologique vise à évaluer le potentiel des surfaces visées et peut donc rendre disponibles rapidement de très grandes superficies, les tranchées d'évaluations se faisant au rythme de 1 ha par jour (91).

Le travail effectué en archéologie préventive sur des chantiers importants (Bierset, certaines zones d'activité économique, etc.) résulte principalement du pragmatisme des services provinciaux, qui ont pu intervenir sur le terrain grâce au climat de concertation tissé avec certains aménageurs. Il est cependant souhaitable de garantir davantage l'intervention systématique des services archéologiques en amont des aménagements, en formalisant le cadre de leurs interventions. Un projet de convention commun à l'ensemble des intercommunales (92) chargées d'équiper les zones d'activité économique a été rédigé en ce sens, mais sans résultat concret à ce jour (93). En ce qui concerne le Ministère de l'Équipement et des Transports, avec qui une convention unique de même nature devrait être prévue, seul le Brabant wallon a fait état de contacts réguliers et satisfaisants. Sans préjudice des résultats de la prospection pédestre, l'intérêt d'un investissement minimal dans une politique systématique d'évaluation préalable aux grands ou moyens chantiers est devenu incontestable, comme cela a été expliqué plus haut. Il est renforcé par deux considérations : le coût des opérations d'évaluation (par exemple, sondages par tranchées) est proportionnellement faible par rapport à celui des fouilles ; la qualité scientifique des sites découverts de cette façon est potentiellement importante.

5. La valorisation du patrimoine mis au jour

5.1. Publications

Les fouilles ne constituent pas une fin en soi et ne sont qu'un chaînon dans la recherche archéologique. Il existe un consensus au niveau international (94) pour considérer que, sur le plan académique, l'objectif de la recherche archéologique est de faire avancer la connaissance des civilisations passées, principalement par la voie de publications scientifiques (95).

Interrogés sur leur activité en la matière, l'ensemble des responsables provinciaux reconnaissent que les résultats ne sont pas satisfaisants et que de nombreuses publications n'ont pas été réalisées ou accusent un retard important (96). Ils en imputent la cause au fait que cette activité exige des archéologues énormément de temps (97). Or ce dernier fait défaut, car de nombreux projets d'aménagement obligent les équipes disponibles à enchaîner les opérations liées à l'archéologie préventive.

(91) Derameix, I., *La fouille des zones d'activité économique, l'expérience hennuyère, Actes des Journées d'archéologie en Wallonie 2004*, p. 83.

(92) La collaboration sur le terrain est très bonne avec certaines de ces intercommunales (SPI+, Idelux, Ideta, etc.), mais d'autres (B.E.P) attendent la signature de cette convention avant de permettre les interventions.

(93) Une réunion avec les intercommunales a eu lieu le 6 novembre 2006 pour concrétiser cette convention, qui devrait faire prochainement l'objet d'une note au Gouvernement wallon.

(94) Conseil de l'Europe, Convention de Malte, 1992.

(95) Article 7 : «(...) Chaque Partie s'engage à adopter toutes dispositions pratiques en vue d'obtenir, au terme d'opérations archéologiques, un document scientifique de synthèse publishable, préalable à la nécessaire diffusion intégrale des études spécialisées.»

(96) Cette situation n'est cependant pas spécifique à la Région wallonne et des faits similaires ont, par exemple, été relevés en France.

(97) Les différents intervenants ont estimé que les activités de fouilles proprement dites ne devraient représenter que de 33 à 50 % du temps global à consacrer idéalement à un projet.

La majorité des publications parues durant la période de référence correspondent essentiellement au concept de sensibilisation du public. Ce concept est considéré comme très important par la Convention de Malte (article 9), qui incite chaque Partie à «*entreprendre une action éducative en vue d'éveiller et de développer auprès de l'opinion publique une conscience de la valeur du patrimoine archéologique pour la connaissance du passé et des périls qui menacent ce patrimoine*». Outre les publications, ce concept est mis en œuvre en Région wallonne par des activités diverses, telles que l'organisation des Journées du patrimoine, la sensibilisation d'élèves, la mise sur pied de colloques, de conférences ou d'expositions, la participation à des émissions télévisées, etc.

Les ouvrages à caractère scientifique rédigés par la direction de l'archéologie sont repris, pour l'essentiel, dans la collection *Etudes et Documents (Fouilles - Archéologie)*. Cette série comptait, au moment de l'audit, dix numéros. Le retard accumulé devrait se résorber progressivement, puisque sept nouveaux ouvrages étaient alors en attente de publication. Ceux-ci sont cependant loin de couvrir la totalité des chantiers importants ouverts ces dernières années. Depuis le 1^{er} janvier 2005, la mission consistant à assurer l'essentiel du travail de sensibilisation, de publication, de diffusion et de promotion relevant jusqu'alors de la division du patrimoine a été transférée à l'Institut du patrimoine wallon (I.P.W.), qui, en ce qui concerne le rythme des publications, reste cependant lié au rythme de production des archéologues. Par ailleurs, le nombre d'ouvrages conservés en stock étant parfois aussi important que celui du tirage réalisé (98), une meilleure diffusion de ces publications, telle qu'entamée par l'I.P.W., est nécessaire, sous peine de ne pas atteindre l'objectif recherché.

5.2. Dépôts de biens archéologiques

La procédure d'agrément des dépôts de biens archéologiques est réglée par un arrêté du Gouvernement wallon du 17 juin 2004 (99), qui précise de manière détaillée les conditions dans lesquelles les différents biens archéologiques doivent être conservés (100).

Lors de visites de l'ensemble des dépôts aménagés par les services déconcentrés, il a été constaté que certains d'entre eux ne répondaient pas à l'ensemble des conditions d'agrément fixées et que la conservation de certains objets en bois ou en cuir, par exemple, n'était pas parfaitement garantie (101). La sécurité (installations électriques, protection contre le vol, etc.) n'était pas optimale partout et les locaux, parfois trop exigus et proches de la saturation, n'étaient pas toujours adaptés au travail qui doit y être effectué.

Malgré le dynamisme dont font preuve les services provinciaux en la matière (102), la situation a été jugée problématique par l'administration (103), et un projet d'aménagement de trois grands dépôts régionaux à Namur, Liège (Coïnte) et Mons (Casemates) a alors vu le jour. Depuis lors, la situation n'a guère évolué, bien qu'elle ait été jugée très urgente par l'inspection générale du M.R.W., responsable du support logistique, dès 2004.

(98) Voir, par exemple, le stock de 1.037 exemplaires du volume n° 9 de la série *Etudes et Documents*, pour un tirage théorique de 1.000 exemplaires. L'administration a affirmé lors du débat contradictoire que ce volume avait pourtant été distribué normalement et que les chiffres transmis à la Cour ne pouvaient donc refléter la réalité.

(99) Deux dépôts ont été agréés en 2005 (Institut royal d'histoire naturelle et Centre archéologique de Sclayn) et cinq en 2006 (institutions muséales à Treignes, Habay-la-Neuve, Tournai, Ramioul et Huy).

(100) Conditions communes et conditions spécifiques pour les métaux, les matières organiques, les biens en pierre ou terre cuite polychromes et en terre crue, ainsi que pour les enduits peints.

(101) En principe, la procédure prévoit que tous les objets en matière organique doivent être envoyés à la direction centrale qui dispose d'un dépôt adapté. Cette disposition n'est manifestement pas respectée.

(102) Initiatives pour prospecter de nouveaux locaux, négocier avec les propriétaires, aménager les lieux au mieux, etc.

(103) Depuis au moins 2001 (note interne du 9 avril 2001).

6. Conclusions et recommandations

6.1. Conclusions

L'enjeu essentiel de l'archéologie moderne consiste à concilier la sauvegarde d'un patrimoine archéologique riche et par nature irremplaçable avec les contraintes des grands travaux d'aménagement. Depuis une dizaine d'années, l'archéologie wallonne s'est développée en suivant la tendance européenne. D'une part, elle a développé l'archéologie préventive pour en faire une spécialité scientifique et un enjeu de l'aménagement du territoire et, d'autre part, elle a fait émerger le concept d'archéologie du bâti, qui a enrichi la réflexion sur les projets de restauration. Le contrôle de la Cour a cependant mis en lumière quelques points faibles.

Au sein de la direction de l'archéologie règne un climat peu propice en termes de communication et de collaboration entre les services ; l'absence de directeur depuis 2004 en est une des causes. La répartition du personnel entre services provinciaux ne peut être mise en relation avec des facteurs objectifs d'ordre archéologique. Les bases de données et les outils d'aide à la gestion de la direction soit sont inadaptés, soit manquent de fiabilité. Le contrôle comptable des subventions examinées s'est révélé inexistant ; il en résulte des écarts parfois très significatifs entre l'objet de la subvention et la réalisation effective. De plus, ces subventions ont parfois été accordées, durant la période de référence de l'audit, à des institutions au sein desquelles certains fonctionnaires ont joué un rôle exécutif.

Toutes ces faiblesses illustrent une absence de consensus sur la politique à mener en matière archéologique.

L'inventaire des sites archéologiques wallons a été réalisé pour plusieurs villes en Hainaut, plusieurs autres l'ont également été en province de Namur, tandis que le Brabant wallon et le Luxembourg sont complètement inventoriés (avec cartographie dynamique). Il reste à réaliser pour l'intégralité de la province de Liège et la plus grande partie de celles de Hainaut et de Namur.

En ce qui concerne l'archéologie préventive, le système d'information en place jusqu'ici n'offre pas toutes les garanties.

En matière de publications, la Région a atteint des résultats probants dans le domaine de la sensibilisation du public. Par contre, pour ce qui est des publications scientifiques (104), les résultats ne sont pas à la hauteur des moyens déployés pour évaluer, fouiller et préserver les vestiges de la destruction.

6.2. Recommandations

La Cour des comptes recommande de pourvoir à la vacance de l'emploi de directeur de la direction de l'archéologie. Cette dernière doit également se doter des moyens informatiques permettant de piloter la politique qu'elle entend mener. Les rapports comptables justifiant l'emploi des subventions octroyées à des associations doivent être contrôlés avec rigueur, au même titre que les rapports scientifiques. Quant aux associations, elles doivent inscrire leurs actions dans le cadre des objectifs archéologiques de la Région. Toute confusion de rôle, génératrice de conflits d'intérêts, doit être rendue impossible pour les fonctionnaires régionaux.

(104) Le département a tenu à préciser que, dans la plupart des cas, les rapports de fouilles existent et qu'ils attendent d'être retravaillés pour pouvoir être publiés. Il vient de décider de placer les rapports les plus aboutis sur internet pour permettre un certain accès à l'information scientifique.

En ce qui concerne le nouveau projet d'inventaire développé avec la société N.S.I., la Cour préconise de prendre les garanties suffisantes pour que tous les encodages déjà effectués soient récupérés dans le nouveau logiciel. Il conviendrait également que l'administration s'entoure d'un maximum de garanties afin que la cartographie des sites archéologiques soit, dans toute la mesure du possible, développée en liaison avec celle de l'aménagement du territoire, ce qui permettrait sans doute de préserver l'essentiel du travail déjà réalisé dans les provinces du Brabant wallon, de Luxembourg, de Hainaut et de Namur.

Pour ce qui est de l'archéologie préventive, il faut veiller à ce que les archéologues provinciaux soient informés systématiquement du fait que des aménagements vont s'effectuer sur de grandes superficies, à proximité de sites archéologiques connus ou potentiels. Il est également souhaitable de pouvoir quantifier précisément les ressources que chaque opération nécessite.

Il conviendrait de redéfinir la politique à mener en matière de publications.

Les dépôts de biens archéologiques gérés par la Région devraient être réaménagés de toute urgence afin que la conservation des objets soit parfaitement garantie, que la sécurité des installations soit assurée et que les locaux soient adaptés au travail qui doit y être effectué.

2.5. Les contrats de rivière

La Cour a examiné la structure et la mise en œuvre du dispositif de financement des contrats de rivière en Région wallonne sous l'angle de la légalité et de la régularité des dépenses (105). Si ce dispositif constitue un outil propre à informer et à sensibiliser le public en matière de protection des cours d'eau, son impact sur les actions concrètes relatives à la qualité des eaux des rivières concernées reste toutefois marginal. Le contrôle a mis en évidence la nécessité de préciser le rôle des divers acteurs du contrat de rivière et de désigner le comité de rivière, revêtu de la personnalité juridique sous la forme d'une asbl, comme bénéficiaire exclusif de la subvention. Par ailleurs, certains manquements ont été constatés, tels que l'exposition de dépenses avant notification de l'arrêté d'octroi de subvention y relatif, la non-application de la législation des marchés publics et le recours à des mécanismes d'embauche déguisés pour fournir du personnel à la cellule contrats de rivière créée au sein de l'administration.

1. Introduction

1.1. Base légale

Le dispositif du contrat de rivière (C.R.), protocole d'accord entre un ensemble d'acteurs publics et privés visant à concilier les multiples fonctions et usages des cours d'eau avec la protection des ressources hydrographiques, a été mis en œuvre par les circulaires ministérielles des 18 mars 1993, 20 mars 2001 et 23 décembre 2005.

Un cavalier budgétaire relatif aux dépenses du programme 13.05 «Eau (contrôle, gestion, production et protection)» autorise depuis 1995 l'octroi de subventions aux comités de rivière pour financer l'étude préparatoire au contrat de rivière.

Les dépenses afférentes aux contrats de rivière sont imputées sur deux articles budgétaires spécialement créés à cet effet : l'A.B. 33.02.05 – *Subventions contrats de rivière* – et l'A.B. 43.02.05 – *Subventions aux pouvoirs publics subordonnés dans le cadre des contrats de rivière*.

(105) Dr 3.165.822.

1.2. Méthodologie

Le contrôle de la Cour a porté sur les dépenses consenties par la Région wallonne en exécution de la circulaire ministérielle du 20 mars 2001. Tous les arrêtés ministériels d'octroi de subsides signés en exécution de cette circulaire ont été examinés. Etant donné que ces arrêtés d'octroi couvrent des dépenses encourues à diverses étapes des contrats de rivière, au moins un arrêté d'octroi par contrat de rivière a été examiné (106).

Les pièces justificatives afférentes à 30 ordonnances de paiement imputées sur l'A.B. 43.02.05 ont également été contrôlées. Elles ont été sélectionnées en raison du fait qu'elles s'accompagnent des pièces justificatives jointes à la dernière tranche de paiement de la subvention. Ces pièces justificatives se rapportent aussi bien à des conventions d'étude qu'à des actions de suivi de 14 contrats de rivière (107).

Enfin, des tableaux budgétaires ont été constitués à partir des dépenses imputées sur les A.B. 33.02.05 et 43.02.05 (108). Ils ont permis de disposer d'une vue d'ensemble de ces dépenses et de cerner la consommation annuelle des crédits.

Les constatations recueillies s'appuient, d'une part, sur les documents joints aux ordonnances de paiement soumises au visa de la Cour des comptes durant la période examinée et, d'autre part, sur les dossiers administratifs et les informations recueillies auprès des agents traitants.

L'avant-projet de rapport a été communiqué à l'administration par courrier daté du 12 juin 2007. Celle-ci a répondu par une lettre datée du 29 juin 2007 et il a été tenu compte de ses observations. Le projet de rapport a été envoyé le 14 août 2007 au ministre de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme. Dans sa réponse datée du 13 septembre 2007, ce dernier a rejoint les commentaires de son administration, tout en apportant quelques précisions mentionnées ci-après.

2. Mise en œuvre et données statistiques

2.1. Mise en œuvre

Dans la circulaire du 20 mars 2001, le contrat de rivière comprend six étapes :

- la phase d'initialisation du projet ;
- l'approbation de la convention d'étude par le ministre qui a les contrats de rivière dans ses attributions ;
- la mise en place d'un comité de rivière et l'exécution de la convention d'étude par le coordonnateur de projet ;
- la signature de la charte ou contrat de rivière par tous les partenaires et par le ministre représentant la Région wallonne ;
- l'exécution des engagements ;
- l'évaluation et les mises à jour du contrat de rivière.

L'intervention financière de la Région est limitée à une période maximale de 12 ans, avec une évaluation tous les trois ans.

(106) Le nombre de contrats de rivière était de 15 en 2001 et de 20 en 2006.

(107) C.R. Amblève, Attert, Dendre, Dyle, Gette, Haut Geer, Haute Meuse, Mehaigne, Ourthe, Ruisseau de Fosses, Sambre, Semois, Ton, Vesdre.

(108) Listing des engagements par article ; listing des ordonnancements par engagement ; taux de consommation des crédits d'engagement et des crédits d'ordonnancement, année par année.

Le document intitulé «Contrat de rivière» prévu au point 4 de la circulaire est un protocole d'accord. Il a la portée d'un simple engagement volontaire et moral. En revanche, la convention d'étude prévue au point 2 implique un engagement financier puisqu'elle concerne l'exécution d'une mission précise (l'élaboration d'un projet de contrat de rivière) assignée à un prestataire de services déterminé (le coordonnateur de projet).

Cette convention, établie conformément au prescrit de la circulaire, est signée par le ministre ayant les contrats de rivière dans ses attributions. Par sa signature, la Région donne son accord de principe à sa contribution au financement de l'étude pour toute sa durée, à due concurrence de l'intervention des autres pouvoirs subordonnés parties au contrat.

2.2. Données statistiques

Depuis la mise en œuvre des contrats de rivière, 448.547,42 euros de dépenses ont été ordonnancées à charge de l'A.B. 33.02.05 et 2.165.080,88 euros à charge de l'A.B. 43.02.05 (situation en juin 2006).

En ce qui concerne les montants ordonnancés à charge des crédits de cette dernière allocation de base, quatre contrats de rivière (Haute Meuse, Ourthe et affluents, vallée de la Dyle, Semois et affluents) se partagent 52,2 % des dépenses, tandis que le solde (47,8 %) se répartit entre les 14 autres contrats.

Il convient toutefois de préciser que cette statistique procède d'une approche globale des dépenses qui ne tient pas compte des durées de chaque contrat. Une moyenne annuelle des dépenses ferait ressortir une importance relative différente entre les subventions octroyées aux différents contrats de rivière.

3. Octroi et utilisation des subventions

L'audit a mis en évidence une série de points relatifs aux modalités d'octroi et d'utilisation des subventions.

3.1. Régularité des subventions

Le cavalier budgétaire figurant au dispositif du budget des dépenses stipule que des subventions peuvent être octroyées aux comités de rivière pour financer l'étude préparatoire au contrat de rivière (109). Or les circulaires ministérielles successives organisent la subvention d'activités afférentes aussi bien à la partie «exécution de la convention d'étude» qu'à la partie «exécution et mise à jour du contrat de rivière» de ces contrats, ce qui autorise le financement d'actions aussi diverses que l'organisation de camps de jeunes, la pose de panneaux de sensibilisation, l'organisation de journées consacrées aux contrats de rivière, etc. Cette circulaire ne s'appuie donc pas sur une autorisation du Parlement pour financer les actions autres que les études préparatoires aux contrats de rivière.

Dès lors, toutes les subventions visant les actions de promotion, de coordination et d'harmonisation des contrats de rivière, imputées à l'A.B. 33.02.05 ainsi que celles imputées à l'A.B. 43.02.05 (hormis les dépenses relatives aux études préparatoires), ont été octroyées en l'absence d'une autorisation légale telle que fixée à l'article 12, alinéa 3, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat.

(109) Article 45 du dispositif du budget afférent à l'année 2006 : «*Dans les limites des allocations de base concernées, les subventions suivantes pourront être octroyées, en ce compris les interventions cofinancées par les fonds européens. (...) Programme 13.05 – Eau (contrôle, gestion, production et protection): Subventions aux comités de rivière pour financer l'étude préparatoire au contrat de rivière.*».

3.2. *Respect des plafonds d'intervention*

Les différentes circulaires relatives aux contrats de rivière prévoient une double limite à l'intervention financière de la Région. La première limite correspond aux montants investis par la ou les communes et la ou les provinces elles-mêmes. La seconde consiste en un forfait maximal par contrat de rivière (ou par sous-bassin versant).

Cette double limite est observée par l'administration dans le cadre des subventions à charge des crédits de l'A.B. 43.02.05 qui couvrent soit la convention d'étude, soit une partie des frais inhérents au bon déroulement du suivi des engagements pris par les parties ayant contribué à l'élaboration du contrat de rivière.

Par contre, les subventions imputées sur l'A.B. 33.02.05, destinées à couvrir les actions menées dans le cadre des contrats de rivière, ne sont pas prises en compte dans la comptabilisation des maxima annuels prévus.

Il s'ensuit que ces actions ont été financées indépendamment des plafonds de subventions prévus dans la circulaire. Au surplus, ce financement s'est réalisé par la Région sans part contributive équivalente des pouvoirs subordonnés concernés.

3.3. *Bénéficiaire de la subvention*

La circulaire du 20 mars 2001 ne désigne pas explicitement le bénéficiaire de la subvention octroyée par la Région wallonne. Dans les faits, on observe que le subside est souvent versé au coordonnateur de projet, lequel est soit une asbl, soit une institution publique, mettant à disposition du personnel pour le contrat de rivière. Pourtant, la circulaire du 20 mars 2001 charge le comité de rivière de «*veiller à la bonne exécution de la convention*», en l'investissant du rôle d'«*organe de gestion*». Ce comité, qui rassemble un représentant de tous les acteurs intéressés du bassin hydrographique (dont les initiateurs du projet), est l'organe de décision. Il fixe les grandes lignes directrices du contrat, vote le budget, approuve les comptes et évalue l'exécution du programme d'actions repris dans le contrat. Par ailleurs, le cavalier budgétaire le cite nommément comme étant le bénéficiaire des subventions.

Le versement du subside au coordonnateur ne rencontre pas l'esprit de la circulaire. A cet égard, il conviendrait que le comité de rivière, personne morale spécifique, soit l'unique interlocuteur du pouvoir subsidiant. Il serait ainsi l'instance par laquelle transiteraient tous les actes importants tels que le recrutement du personnel affecté à la mise en place et à l'exécution du contrat de rivière et la perception de l'ensemble des moyens financiers affectés à ces contrats.

Un avant-projet de décret en cours de préparation devrait régler cette question. En effet, l'article 5 du document stipule explicitement que les comités de rivière s'associent sous forme d'asbl conformément à la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif (110).

La constitution des comités de rivière en personne morale devrait permettre également de clarifier le rôle des différents acteurs. En effet, d'après la circulaire, le coordonnateur de projet a pour mission finale d'élaborer un projet de contrat de rivière. Il ne lui incombe pas d'en assumer en outre la gestion financière ni de veiller au respect des engagements pris par les différents signataires. Ces attributions appartiennent au comité de rivière. Or verser directement au coordonnateur de projet les moyens financiers consacrés au contrat de rivière revient à lui déléguer tant la gestion financière du projet que certaines prérogatives quant au choix du personnel. Dans certains cas, cela peut générer des conflits d'intérêts. A cet égard, l'examen a permis de mettre en évidence deux situations contestables.

(110) Avant-projet de décret modifiant le Livre II du Code de l'environnement contenant le Code de l'eau.

Dans le contrat de rivière Sambre, la subvention est versée à une association intercommunale désignée comme étant le coordonnateur de projet. Durant la période de référence du présent contrôle, le président de cette association exerçait dans le même temps la présidence du comité de rivière et était le bourgmestre d'une des communes subsidiantes.

Dans le contrat de rivière Dyle, le subsidie est versé à une asbl dépendante de la province du Brabant wallon ; elle assume le rôle de coordonnateur. Cette province intervient par ailleurs, pour partie, dans le financement du contrat.

3.4. Evaluation préalable à la reconduction des subventions

La circulaire du 20 mars 2001 dispose que *«le financement des mises à jour est précédé d'une évaluation réalisée par l'administration. Cette évaluation prend notamment en considération le pourcentage d'actions réalisées lors de la période précédente. En cas d'évaluation négative, le Ministre peut décider de réduire, pour une période qu'il détermine, les plafonds de financement»*.

Les contrats de rivière n'ayant pas atteint leurs objectifs sont donc susceptibles de connaître une diminution de leur plafond de financement.

A l'occasion de demandes d'approbation des programmes de suivi de trois contrats de rivière, l'Inspection des finances a émis le souhait que l'on précise l'évaluation réalisée par les services de l'administration quant à la mise à jour de ces contrats de rivière, telle qu'elle est prévue au point 6 du chapitre II «Modalités d'élaboration» de la circulaire. Depuis lors, l'administration procède à une évaluation succincte des actions réalisées lors de la période précédente avant de soumettre à l'Inspection des finances une nouvelle demande d'intervention financière de la Région wallonne.

Cette évaluation est essentiellement basée sur le seul critère explicitement prévu par la circulaire, à savoir le pourcentage d'actions réalisées par rapport aux actions programmées.

Ce mode d'évaluation paraît insuffisamment discriminant compte tenu de la disparité quantitative et qualitative des actions faisant l'objet des différents contrats de rivière. Ainsi, la réalisation de 50 % de 10 actions ou de 100 actions sera évaluée de la même manière. De même, une action visant la construction d'une station d'épuration (action qui nécessite un long délai d'exécution et des moyens budgétaires importants) pèsera le même poids dans l'évaluation qu'une action d'information de la population par le biais du bulletin communal.

Au surplus, pour certains contrats de rivière, une partie des actions programmées relève des tâches habituelles du coordonnateur de projet (111). Dans ce cas, il est difficile de déterminer si ces tâches ont effectivement été réalisées dans le seul cadre du contrat de rivière.

3.5. Notification a posteriori de l'arrêté ministériel d'octroi de subventions

L'article 49 des L.C.C.E. prescrit que les arrêtés de collation de subventions ne peuvent être notifiés avant qu'ils n'aient été engagés par le contrôleur des engagements. Plus de trois quarts des arrêtés ministériels réglementant l'octroi de subventions à des comités de rivière pour le soutien de diverses journées de sensibilisation dans le cadre des contrats de rivière ont cependant été engagés à une date postérieure à celle de la journée faisant l'objet de l'arrêté. Les dépenses exposées lors de ces journées l'ont donc été avant que les arrêtés de subvention ne soient engagés et a fortiori notifiés aux bénéficiaires.

(111) Par exemple, dans le C.R. Sambre, le coordonnateur de projet est Igretec. Des actions d'égouttage sont prévues dans le C.R., alors qu'elles font partie des compétences d'Igretec.

L'article 55 des L.C.C.E. stipule, en outre, que toute subvention doit être utilisée aux fins pour lesquelles elle est accordée. Dans la mesure où l'arrêté d'octroi précise la nature des actions constitutives de la journée visée par la subvention, il s'impose que la date de la signature de l'arrêté soit antérieure à la date de survenance de l'événement.

3.6. Imputation budgétaire

D'après la classification budgétaire, c'est le caractère privé ou public du bénéficiaire de la subvention qui détermine le choix d'imputation de la dépense à charge des crédits de l'une ou de l'autre des deux allocations. Les transferts courants au profit de particuliers s'imputent sur une allocation de base de classe 3, tandis que ceux au profit du secteur public sur une allocation de base de classe 4.

Dans les faits, il a été observé que le département impute des subventions destinées à un même bénéficiaire sur des allocations de base de classe 3 ou 4 suivant la nature de la dépense en cause, et non en fonction du caractère public ou privé du bénéficiaire.

Pour respecter le principe de spécialité budgétaire, il conviendrait que le seul critère d'imputation de ces dépenses soit la personnalité privée ou publique de l'allocataire.

4. Les marchés publics

Le contrôle a révélé des manquements à la réglementation des marchés publics, alors que les différents opérateurs des contrats de rivière sont assujettis à ce cadre réglementaire.

4.1. Champ d'application de la réglementation

La circulaire du 20 mars 2001 reste muette quant à l'obligation de respecter la réglementation relative aux marchés publics, alors que les personnes qui sont amenées à conclure des marchés dans le cadre d'un contrat de rivière doivent être considérées comme des «organismes de droit public», au sens de l'article 4, § 2, 8^o, de la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics et, partant, entrent dans le champ d'application de cette loi.

Selon une jurisprudence constante de la Cour de justice des Communautés européennes (C.J.C.E.), la notion d'organisme de droit public doit recevoir une interprétation fonctionnelle et être comprise dans un sens large, le mode de constitution de l'entité étant à cet égard indifférent (112). Dès lors, le statut de droit privé d'une entité ne constitue pas un critère permettant d'exclure sa qualification de pouvoir adjudicateur (113).

Les comités de rivière, associations de communes, provinces et autres acteurs principalement publics, dont plus de la moitié des moyens financiers proviennent de pouvoirs publics, doivent dès lors être considérés comme assujettis à la réglementation sur les marchés publics. Les contrats conclus par ces organismes consistent en marchés publics de travaux, fournitures ou services, tels que définis par l'article 5 de la loi précitée, et la Région wallonne, en tant que pouvoir subsidiant, se doit de contrôler le respect des procédures de passation et d'exécution des marchés publics conclus par les entités qu'elle subsidie.

(112) C.J.C.E., affaires C-237/99 du 1^{er} février 2001, C-470/99 du 12 décembre 2002, C-373/00 du 27 février 2003 et C-360/96 du 10 novembre 1998.

(113) C.J.C.E., affaire C-214/00 du 15 mai 2003.

4.2. Convention d'étude et coordonnateur de projet

La circulaire du 20 mars 2001 prévoit que la première phase du contrat de rivière consiste en la préparation d'une convention d'étude appelée à être cosignée par tous les acteurs publics concernés. Cette convention vise, notamment, l'exécution conjointe de prestations par un prestataire (le coordonnateur) pour compte de commanditaires différents (les pouvoirs subordonnés concernés et la Région wallonne).

A cet égard, l'article 19 de la loi du 24 décembre 1993 prévoit que l'exécution conjointe de services pour compte de pouvoirs adjudicateurs différents peut, dans l'intérêt général, faire l'objet d'un marché unique attribué par adjudication, par appel d'offres ou par procédure négociée. Les personnes intéressées désignent l'autorité ou l'organe qui interviendra, en leur nom collectif, à l'attribution et à l'exécution du marché.

En ce sens, au regard de la circulaire de 2001, il appartient aux cosignataires de la convention d'étude de désigner l'autorité compétente pour intervenir en leur nom collectif. Si cette dernière décide de recourir à un consultant externe pour assurer la fonction de coordonnateur, il lui appartient de désigner celui-ci à l'issue d'une procédure respectueuse de la législation des marchés publics.

De même, si, dans le cadre de l'exécution de la convention d'étude, il est fait appel à une collaboration extérieure, celle-ci ne peut être choisie en faisant l'économie d'une procédure de passation de marché public.

4.3. Mise à disposition de personnel pour la cellule contrats de rivière

Pour exécuter les missions que lui assigne la circulaire du 20 mars 2001, la division de l'eau du M.R.W. s'appuie sur une cellule dénommée «cellule contrat de rivière». Les effectifs de cette cellule sont toutefois restreints.

Pour pallier cet inconvénient, la division de l'eau a conclu, tout d'abord avec les Facultés universitaires Notre-Dame de la Paix de Namur (F.U.N.D.P.) et ensuite avec le Groupement régional économique des vallées de l'Ourthe et de l'Amblève (GREOA), des conventions de services ayant pour objet la contribution au développement et à la gestion du système de structuration de l'information acquise dans le cadre des contrats de rivière (114).

Ces conventions, conclues en moyenne pour une durée de deux ans et pour un budget de l'ordre de 125.000 euros, ont été imputées sur une allocation de base de classe 12 (115). La dernière en date, passée avec le GREOA, s'est terminée le 31 mars 2007.

Ces conventions sont présentées comme des marchés de services conclus à la suite d'une procédure négociée sans publicité sur la base des dispositions prévues à l'article 17, § 2, 1^o, f., de la loi de 1993 (116). Ces marchés visent à recruter et à mettre à disposition de l'administration une personne compétente pour assurer la mission faisant l'objet de la convention. A cet égard, les exigences de la Région relatives au recrutement de l'intéressé consistent en la possession d'un titre d'ingénieur agronome ainsi que d'une pratique de l'informatique.

(114) Les premières conventions étaient intitulées «Contribution au développement, au suivi et à la gestion du système de structuration de l'information acquise dans le cadre des contrats de rivière».

(115) En 2004, article 12.05.05 de la D.O. 13 – *Etudes hydrauliques, hydrologiques et limnimétrie*.

(116) Cette disposition prévoit qu'il peut être traité par procédure négociée sans respecter de règle de publicité lors du lancement de la procédure, mais, si possible, après consultation de plusieurs prestataires de services lorsque les services ne peuvent, en raison de leur spécificité technique, être confiés qu'à un prestataire de services déterminé.

Le procédé retenu présente les faiblesses suivantes :

- le GREOA n'est pas la seule association apte à fournir ce service, puisque des marchés similaires ont été passés avec les F.U.N.D.P. ;
- le personnel recruté pour intégrer la cellule contrat de rivière n'appartient pas à l'organisme cocontractant (GREOA) et ne peut, dès lors, se prévaloir du savoir-faire exclusif de cet organisme ;
- la nature des prestations fournies (gestion administrative du dispositif contrats de rivière) ne recèle pas de spécificité technique telle qu'elle justifie le recours exclusif à un prestataire déterminé.

Ces éléments attestent que ce contrat de services constitue dans les faits une procédure de recrutement déguisée destinée à remplir le cadre de la cellule contrat de rivière.

Le recours répété à ces marchés de services a pour effet de contourner les règles de recrutement contenues dans le titre III du Code de la fonction publique. S'ajoute un conflit d'intérêts dans le chef du GREOA du fait que celui-ci met à disposition de la Région wallonne une personne appelée à travailler au sein de la cellule traitant l'ensemble des dossiers de subvention, alors que cet organisme a lui-même bénéficié d'une subvention dans le cadre du contrat de rivière de l'Amblève.

5. Impact des contrats de rivière sur l'assainissement des cours d'eau

Il ressort de l'examen des pièces justificatives des subventions afférentes à des actions couvertes par les contrats de rivière que les dépenses engagées concernent principalement des frais administratifs tels que les traitements et les frais de fonctionnement des coordonnateurs, et, dans une moindre mesure, des dépenses d'information et de sensibilisation du public.

Selon le département, «il n'est pas exagéré de dire que 80 % des actions qui sont inscrites dans un programme triennal d'un contrat de rivière se réaliseraient sans le contrat de rivière : les actions du Ministère de la Région wallonne et du M.E.T., les actions des intercommunales d'assainissement, les actions des services techniques provinciaux, etc. Par contre, les actions communales sont souvent infléchies par le contrat de rivière, et toutes les actions d'information et de sensibilisation du public, des employés communaux, de la police locale, etc., le partenariat, la concertation avec le monde associatif, sportif et des loisirs, tout cela est à mettre à l'actif du contrat de rivière (117).». L'essentiel de la plus-value apportée par les contrats de rivière dans le cadre de la gestion de l'eau réside donc dans leur capacité mobilisatrice, de sensibilisation et de communication.

Comme le montre le tableau ci-après des montants ordonnancés de 1999 à 2006 à charge des crédits de l'A.B. 33.02.05, la part consacrée à des actions concrètes sur le terrain demeure très faible. Cette observation confirme que l'impact du dispositif sur les actions concrètes d'assainissement des eaux des rivières concernées reste marginal.

(en euros)

Type d'actions	Montants
Journées de sensibilisation	203.183,49
Réunions	21.800,00
Logos, panneaux, spots, émissions, brochures et impressions diverses	104.338,97
C.R. divers	111.703,78
Actions directes sur le terrain	7.521,18
Total	448.547,42

(117) Courrier du 24 août 2005 adressé par la direction générale au conseiller-chef de service, C.R. Sambre.

6. La réponse du ministre

Dans sa réponse datée du 13 septembre 2007, le ministre a apporté quelques précisions à propos des points suivants.

- L'impact marginal des contrats de rivière sur la qualité de l'eau

Le ministre estime que les actions de terrain et de sensibilisation n'ont peut-être pas de grands effets à court terme mais auront un impact à long terme sur la qualité de nos ressources en eau.

- Le personnel de la cellule «contrat de rivière»

Au niveau de la Région wallonne, en ce qui concerne la problématique du personnel conventionné de l'administration, le ministre de la Fonction publique a annoncé la création d'un groupe de travail chargé de dégager des solutions réglementaires pour ce personnel.

- Le fonctionnement des contrats de rivière

Dans le cadre de l'élaboration de l'arrêté d'application du futur décret appelé à régir les contrats de rivière, le ministre précise qu'il sera tenu compte des observations de la Cour en ce qui concerne la constitution des comités de rivière sous la forme juridique d'asbl et les critères de contrôle de l'utilisation des subventions.

2.6. Implantation du réseau européen Natura 2000 dans la Région wallonne – Etat des lieux (118)

Le réseau écologique européen Natura 2000 a pour but de préserver la diversité biologique, tout en tenant compte des exigences économiques, sociales et culturelles des collectivités locales. S'il a transposé en droit régional les directives-cadres fondatrices du projet et mis en place diverses structures destinées à leur mise en œuvre, le Gouvernement wallon tarde toutefois à prendre les dispositions réglementaires nécessaires à l'implantation du réseau.

1. Introduction

Afin de réaliser les objectifs fixés par la Convention sur la diversité biologique, adoptée en 1992 lors du Sommet de la terre à Rio de Janeiro, l'Union européenne a créé un réseau écologique de zones protégées spécifiques, dénommé «Natura 2000».

Lors de la réunion à Vienne, en septembre 2005, du Groupe de travail sur l'audit environnemental (G.T.A.E.) de l'Eurosai, la Cour des comptes française a lancé un projet d'audit parallèle sur le réseau Natura 2000, lequel comporte un état des lieux de l'implantation du réseau dans chaque pays concerné et un audit de performance.

La Cour des comptes de Belgique a limité sa participation à la mise en place des directives «Oiseaux» et «Habitats» dans les Régions wallonne et flamande. Elle en a présenté les résultats lors de la réunion du G.T.A.E. de l'Eurosai, à Luxembourg, en novembre 2006. Le présent article expose la situation dans la Région wallonne.

Ce texte a préalablement été soumis au ministre de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme, en vue de recueillir ses réactions éventuelles. Par lettre du 12 juin 2007, celui-ci a fait connaître ses observations, qui ont été intégrées dans le présent article.

(118) *Dr 3.362.618.*

2. Transposition de la législation européenne en Région wallonne

2.1. Législation européenne

Le réseau Natura 2000 vise à assurer la biodiversité par la conservation des habitats naturels, de la flore et de la faune sauvages sur le territoire des Etats membres de l'Union européenne, en tenant compte des exigences économiques, sociales et culturelles, ainsi que des particularités régionales. Ce réseau regroupe l'ensemble des espaces désignés en application des directives «Oiseaux» (1979) et «Habitats» (1992).

La directive «Oiseaux» vise la protection des habitats nécessaires à la reproduction et à la survie d'espèces d'oiseaux considérées comme rares ou menacées à l'échelle de l'Union européenne. Dans chaque pays membre, les sites les plus adaptés à la conservation de leurs habitats seront classés en zones de protection spéciales.

Quant à la directive «Habitats», elle promeut la conservation des habitats naturels de la faune et de la flore sauvages et prévoit la création d'un réseau de zones spéciales de conservation.

2.2. Cadre juridique en Région wallonne

L'environnement figurait, dès 1980, au nombre des compétences régionalisées. Conformément à la réforme institutionnelle de 1993, la compétence résiduelle appartient, en l'espèce, aux Régions ; seules ressortissent à l'Etat fédéral les matières qui lui sont explicitement réservées. Disposant de compétences internationales depuis 1993, les Régions sont également chargées de transposer et de mettre en œuvre les directives européennes.

En Région wallonne, la conservation de la nature trouve son fondement juridique dans la loi du 12 juillet 1973, qui vise à protéger les espèces sauvages, principalement grâce à l'établissement de listes d'espèces protégées et à la création de territoires à vocation conservatoire. Cette mesure n'a cependant eu que peu d'effets, car les réserves naturelles ainsi aménagées ne couvrent que moins de 1 % du territoire wallon.

Suite aux interventions politiques et financières exercées à partir de 1998 par la Commission européenne sur le Gouvernement wallon, une réforme de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature a été entamée en vue de transposer et d'appliquer les dispositions des directives «Oiseaux» et «Habitats».

Cette réforme s'est traduite par le décret du 6 décembre 2001 relatif à la conservation des sites Natura 2000 ainsi que de la faune et de la flore sauvages. Modifiant la loi du 12 juillet 1973, le décret opère une refonte complète des règles applicables en Région wallonne en matière de protection des espèces ; il crée ainsi le nouveau statut de protection «Natura 2000», de manière à permettre la désignation et la conservation des sites appartenant au futur réseau européen.

A l'heure actuelle, le cadre juridique nécessaire à la gestion des sites Natura 2000 reste incomplet, car le Gouvernement wallon n'a pas encore pris d'arrêté fixant certaines modalités du régime de conservation applicable aux sites Natura 2000.

3. Mise en œuvre des directives dans la Région wallonne

3.1. Sélection des sites Natura 2000

Suivant l'article 4, § 1^{er}, de la directive «Habitats», chaque Etat membre doit proposer à la Commission européenne une liste de sites indiquant les types d'habitats naturels et les espèces indigènes protégées qu'ils abritent. Cet article précise que la liste devait être transmise à la Commission dans un délai de trois ans à dater de la notification de la directive, soit le 10 juin 1995 au plus tard.

Entre 1996 et 2001, les listes successivement établies par le Ministère de la Région wallonne furent rejetées par la Commission, qui les jugea soit lacunaires, soit fondées sur des critères davantage économiques que scientifiques.

En octobre 2004, la Commission mit l'Etat belge en demeure de lui faire parvenir, dans un délai de deux mois, ses observations sur les dernières remarques reçues. Le 24 mars 2005, le Gouvernement wallon décida d'ajouter à sa liste la plupart des sites mentionnés dans cette mise en demeure.

Le 26 septembre 2006, le Gouvernement wallon a pris la décision de désigner la majeure partie du réseau actuel, soit environ 217.000 hectares. Actuellement, le réseau Natura 2000 compte, en Région wallonne, 240 sites, qui couvrent 220.943,88 hectares, soit près de 13 % de ce territoire.

Toutefois, à ce stade de la procédure, aucune concertation n'a eu lieu avec les différents acteurs. En effet, l'article 4, § 1^{er}, de la directive «Habitats» dispose que les sites seront uniquement sélectionnés sur la base de critères établis en annexe et d'informations scientifiques pertinentes. Le Conseil d'Etat belge et la Cour européenne de justice ont relayé ce point de vue.

3.2. Désignation des sites d'intérêt communautaire en zones spéciales de conservation

Les sites susceptibles d'être désignés comme d'importance communautaire, selon l'article 4, § 1^{er}, de la directive «Habitats», sont érigés en sites Natura 2000, en vertu de la section 3 du chapitre III de la loi ; à ce titre, ils bénéficient d'un régime préventif contre la détérioration des habitats naturels et la perturbation significative des espèces.

Lorsque la Commission a établi, en accord avec l'Etat membre, un projet de liste des sites d'importance communautaire, l'Etat les désigne comme zones spéciales de conservation dans un délai maximal de six ans à dater de l'accord de la Commission (119).

La loi dispose en son article 26 que les sites Natura 2000 sont désignés par un arrêté du Gouvernement, qui constitue la base de la protection légale à l'échelle du site. Ont ainsi valeur réglementaire la localisation géographique exacte du site et des principaux types d'habitats naturels qu'il abrite, les interdictions particulières y applicables, ainsi que les objectifs du régime de gestion active à mettre en place.

Actuellement, un seul site (120) fait l'objet d'un projet d'arrêté de désignation, toujours en discussion avec les représentants des acteurs concernés. Une fois approuvé par le Gouvernement wallon, ce projet d'arrêté de désignation servira de standard à l'élaboration des arrêtés de désignation des autres sites.

Ces derniers devraient être publiés au *Moniteur belge* en trois phases : la publication est prévue en 2007-2008 pour les sites cartographiés avant 2005 (\pm 10.000 hectares) et à partir, respectivement, de 2008 et de 2009 pour les sites cartographiés à partir de 2005 (\pm 42.000 hectares) et de 2007 (\pm 171.000 hectares).

Les sites agricoles seront les premiers à être cartographiés afin d'informer le plus rapidement possible leurs gestionnaires sur les objectifs à poursuivre.

3.3. Gestion active

Le site Natura 2000 désigné comme tel bénéficie le plus rapidement possible du régime de gestion active, constitué d'un ensemble de mesures destinées à maintenir ou à rétablir dans un état de conservation favorable les types d'habitats naturels et les espèces spécifiques.

(119) Soit pour le 6 décembre 2010, puisque la Commission européenne a pris sa décision le 7 décembre 2004.

(120) Site B.E. 35038 – Bassin de la Lesse entre Villers-sur-Lesse et Chanly.

Le contrat de gestion active (121) prévoit notamment les endroits, les périodes et la nature des travaux à effectuer, ainsi que leur répartition entre les propriétaires et les occupants concernés. Il comporte également une estimation des dépenses nécessaires à leur réalisation. Sur avis de la commission de conservation (122) concernée, ce contrat est conclu, devant notaire, entre le Gouvernement wallon et les propriétaires et occupants du site, pour une durée renouvelable de 10 ans.

Le Gouvernement wallon a adopté, le 20 novembre 2003, un arrêté relatif au contenu du contrat de gestion active.

Afin d'identifier les moyens les plus appropriés pour atteindre les objectifs du régime de gestion active, le Gouvernement organise (123), pour chaque site désigné, une procédure de concertation avec ses propriétaires et occupants.

A défaut d'accord sur les moyens à mettre en œuvre pour atteindre ces objectifs, en cas d'inexécution des mesures de gestion active, s'il est mis fin au contrat ou en toutes circonstances risquant de détériorer l'état de conservation favorable du site, le Gouvernement prend, après l'avis de la commission de conservation compétente, les mesures qui s'imposent.

Le 20 novembre 2003, le Gouvernement wallon a également adopté l'arrêté relatif aux modalités de la concertation préalable à l'élaboration des contrats de gestion active et à la constatation de l'inexécution des mesures de gestion active.

3.4. Régime de protection

Pour remplir ses obligations européennes, la Région wallonne doit assurer la protection de tous les sites Natura 2000 (124) et, pour ce faire, applique un régime reposant sur trois mécanismes.

Constitué par un dispositif de stricte prévention, le premier comprend, d'une part, une interdiction générale, insérée dans la loi, de détériorer les habitats naturels et de perturber significativement les espèces protégées du site et, d'autre part, des interdictions particulières, incluses dans l'arrêté de désignation et définies en fonction d'exigences écologiques spécifiques ou de circonstances locales. La loi prévoit un système de sanctions pénales en cas d'infraction au régime préventif. En outre, le Gouvernement wallon peut prendre les mesures nécessaires en cas de problème de gestion des sites.

L'article 84, § 1^{er}, 12°, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine interdit de modifier sans autorisation la structure et la composition de la végétation d'un habitat d'intérêt communautaire. Le deuxième mécanisme de protection consiste à évaluer les incidences de tous les plans et projets soumis à autorisation et pouvant affecter significativement un site Natura 2000. Si les résultats de cette évaluation sont négatifs, l'autorité est tenue de refuser le plan ou projet. Le régime Natura 2000 réalise ainsi l'intégration des considérations de conservation de la nature dans toutes les politiques d'occupation du sol.

Enfin, un système de concertation et d'évaluation des incidences pour les plans déjà en vigueur et dont les prescriptions sont incompatibles avec celles d'un arrêté de désignation d'un site Natura 2000 est également prévu.

Il ne peut être dérogé au régime de protection que dans des circonstances strictement énumérées et moyennant l'adoption de mesures de compensation.

(121) Article 27 de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature.

(122) Composées de représentants des acteurs de terrain et des administrations compétentes en la matière, les commissions de conservation, au nombre de huit, sont des instances rendant des avis techniques ; elles assurent le suivi de la gestion des sites Natura 2000.

(123) Article 26, §§ 3 et 4, de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature.

(124) Article 28 de la loi précitée.

4. Ressources humaines et moyens financiers consacrés à l'implantation du réseau Natura 2000 en Région wallonne

4.1. Ressources humaines

La note au Gouvernement wallon du 21 juin 2001 (125) précise que la gestion et le suivi du réseau Natura 2000 impliquent le renforcement des moyens humains de la division de la nature et des forêts (D.N.F.), chargée de la mise en œuvre du décret Natura 2000, et le recadrage des missions du centre de recherche, nature, forêts et bois (C.R.N.F.B.), qui réalise les études scientifiques nécessaires à l'identification des zones Natura 2000 et à l'élaboration des arrêtés de désignation. Les deux services relèvent de la direction générale des ressources naturelles et de l'environnement (D.G.R.N.E.) du M.R.W.

Cette note prévoit une augmentation du personnel de la D.N.F. de l'ordre de 18 personnes et le renforcement de la recherche par l'engagement de 15 personnes à temps plein, pour un coût évalué respectivement à 670.000 et à 743.000 euros.

Des cellules Natura 2000 décentralisées ont effectivement été mises en place, en 2002, dans les huit directions extérieures de la D.N.F., tandis qu'une cellule centrale garantit la cohérence de la politique dans l'ensemble de la Région wallonne.

En 2005, une équipe de 20 personnes est venue renforcer les scientifiques du C.R.N.F.B. afin de mener à bien l'élaboration des projets d'arrêtés de désignation, qui sont ensuite mis en forme sous la coordination de la D.N.F.

4.2. Moyens financiers

Dans la Région wallonne, le décret Natura 2000 prévoit quatre types d'aides : des subventions forfaitaires pour la gestion des sites (126), des subventions pour investissements, des majorations des subsides existants pour les parcelles incluses dans le réseau et, enfin, des avantages fiscaux.

Dans les notes au Gouvernement des 21 et 28 juin 2001 précitées, la baisse des recettes fiscales a été estimée à un maximum d'un million d'euros pour l'exonération des droits de succession, perte qui se répartira au fil des ans de manière aléatoire, et à quelque 0,3 million d'euros pour le précompte immobilier.

Les dépenses non récurrentes (127) ont été évaluées à 10,75 millions d'euros et les dépenses récurrentes (128) à 10 millions d'euros par an. Dans les faits, de janvier 2001 à juillet 2006, les paiements se chiffrent à 11,6 millions d'euros pour les dépenses récurrentes et à 4,5 millions d'euros pour les non récurrentes, soit une moyenne de 0,9 million d'euros par an.

Par comparaison, le budget général des dépenses 2006 du M.R.W. est de 4.850 millions et de 4.696 millions d'euros pour les moyens d'action et de paiement, tandis que le budget de la D.G.R.N.E. atteint respectivement 157,9 millions et 154,8 millions d'euros.

L'implantation du réseau Natura 2000 a également bénéficié de cofinancements dans le cadre des projets Life-Nature ou Interreg III (*phasing out*). De janvier 2001 à

(125) Note au Gouvernement du 21 juin 2001 concernant le projet de décret relatif à la désignation et à la conservation des sites Natura 2000, ainsi que de la faune et de la flore sauvages, et note complémentaire du 28 juin 2001, lesquelles évaluent l'impact budgétaire de l'implantation du réseau.

(126) Un projet d'arrêté organisant l'octroi de subventions pour la gestion des sites dans la Région wallonne est actuellement étudié par le Gouvernement wallon.

(127) Les dépenses non récurrentes concernent l'élaboration des cahiers des charges pour les contrats de gestion active habitat par habitat, la rédaction des contrats de gestion active site par site, la sensibilisation, ainsi que les acquisitions de terrains par la Région.

(128) Les dépenses récurrentes portent sur la gestion des sites et leur restauration, le suivi technique et scientifique du réseau, ainsi que les frais liés au contrat de gestion.

juillet 2006, la participation régionale au paiement des dépenses relatives à ces cofinancements s'est élevée à 3,6 millions d'euros, imputables sur les moyens d'action de D.N.F.

2.7. Société publique d'aide à la qualité de l'environnement – Examen des missions déléguées (129)

Lors de l'examen des missions déléguées par la Région wallonne à la Société publique d'aide à la qualité de l'environnement durant les années 2002 à 2005, la Cour a porté son attention sur les intérêts de retard dus à la SPAQuE suite aux versements tardifs des dotations régionales, sur les modifications unilatéralement apportées à certaines dispositions du contrat de services et sur la conception restrictive de la Société de ses missions déléguées en ce qui concerne la centralisation de sa trésorerie avec celle de la Région wallonne.

La Société publique d'aide à la qualité de l'environnement (SPAQuE), créée le 13 mars 1991, était à l'origine une filiale spécialisée de la Société régionale d'investissement de Wallonie (S.R.I.W.). Le décret du 6 mai 1999, modifiant les dispositions de la loi du 2 avril 1962 constituant une société nationale d'investissement et des sociétés régionales d'investissement, l'a transformée en société spécialisée de la Région wallonne.

La SPAQuE a pour objet social toutes les activités généralement liées à la prévention, à l'élimination et au traitement des déchets de toute nature sans préjudice des missions confiées aux institutions publiques existantes. Elle exécute, en outre, les missions inhérentes à son objet social que la Région wallonne déciderait de lui déléguer.

Un contrat de services, conclu entre la Région et la SPAQuE, est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2000 pour une période de cinq ans, prorogeable de plein droit pour un an s'il n'est pas entièrement réalisé à l'expiration du contrat. Celui-ci précise les engagements des deux parties. Il fixe des objectifs, définis dans un plan d'entreprise annexé au contrat, et des mécanismes de financement et d'évaluation. La SPAQuE reçoit une dotation annuelle, dont elle doit justifier l'utilisation par un rapport d'évaluation. Actuellement, aucun nouveau contrat de services n'a encore été conclu.

Le contrat de services distingue deux types de missions.

Les missions forfaitaires ou à forfait

Ce sont les missions dont le résultat ne peut être quantifié. Elles sont à charge de la Région à concurrence des coûts réels. Un déficit éventuel (coût réel supérieur à la partie de la dotation annuelle prévue pour la mission en question) est remboursé par la Région. Un excédent éventuel est déduit de la dotation versée l'année qui suit l'approbation par la Région du rapport d'évaluation.

Les missions non forfaitaires

Ce sont les missions dont les résultats peuvent être quantifiés. Les éventuels déficits sont financés par le fonds de roulement de la SPAQuE. Les éventuels excédents sont déduits de la dotation versée l'année qui suit l'approbation du rapport d'évaluation, compte tenu du degré de réalisation des objectifs. Par ailleurs, le contrat de services prévoit la possibilité de l'octroi d'un incitant si la Société réalise plus que l'objectif annuel fixé par mission dans le plan d'entreprise tout en respectant le montant de dépenses prévisionnelles admis.

(129) *Dr 3.301.323.*

Durant le premier trimestre de l'année 2007, la Cour a procédé au contrôle des missions déléguées par la Région au cours des années 2002 à 2005. Les observations auxquelles cet examen a donné lieu ont été discutées avec les responsables de la Société lors de la réunion contradictoire du 22 juin 2007. La Cour a communiqué son rapport de contrôle au ministre du Budget, des Finances, de l'Équipement et du Patrimoine et au ministre de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme par lettres du 3 juillet 2007. Par lettre du 1^{er} octobre 2007, le ministre de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme a informé la Cour que le Gouvernement wallon, lors de sa séance du 27 juin dernier, a adopté le nouveau contrat de services qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2008.

1. La portée du contrôle de la Cour

La portée du contrôle exercé par la Cour a été précisée dans un protocole signé en décembre 1993 entre la SPAQuE et la Cour des comptes. Il prévoit que ce contrôle porte exclusivement sur l'exécution des missions confiées à la SPAQuE par le Gouvernement wallon, à savoir vérifier la conformité de l'exécution de ces missions avec les décisions prises par le Gouvernement et évaluer l'exactitude de la comptabilisation des opérations en résultant.

Le présent contrôle s'est donc attaché à vérifier, pour les exercices 2002 à 2005, l'exactitude de la comptabilité des missions déléguées et l'utilisation adéquate des moyens mis à sa disposition. Il a également évalué la qualité des informations fournies par la SPAQuE quant à leur réalisation, et non la qualité de sa gestion dans le cadre des missions déléguées.

2. Les dotations versées par la Région et les dépenses justifiées de la SPAQuE de 2000 à 2005

Le tableau suivant retrace l'évolution des dotations versées par la Région et les dépenses justifiées par la SPAQuE, dans le cadre du contrat de services, durant les années 2000 à 2005.

(en euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Dotations versées	11.189.735,57	12.878.721,69	12.896.035,88	14.692.064,47	15.134.211,81	15.449.985,82
Facturations	8.443.666,26	13.986.104,41	14.057.194,00	14.207.526,00	14.605.028,00	12.817.787,00
Différence	2.746.069,31	-1.107.382,72	-1.161.158,12	484.538,47	529.183,81	2.632.198,82
Différence cumulée	2.746.069,31	1.638.686,59	477.528,47	962.066,94	1.491.250,75	4.123.449,57

La différence cumulée au 31 décembre 2005 entre les dotations versées par la Région et les dépenses facturées par la SPAQuE, y compris les incitants, s'élève à 4.123.450 euros. Ce montant est proche du total des intérêts de retard dus à la SPAQuE par la Région pour les années 2002 à 2005, soit 3.759.499,00 euros. En effet, en vertu de l'article 9 du contrat de services, tout retard de plus de huit jours dans le paiement des dotations entraîne à dater du premier jour de retard, et sans mise en demeure, l'application d'un intérêt égal au taux du crédit de caisse en vigueur au Crédit communal de Belgique (Dexia). Si la Région avait payé dans les délais prévus par le contrat de services, aucun intérêt de retard n'aurait été appliqué. Certaines dotations auraient pu être ajustées à la baisse en application du mécanisme prévu dans ce même contrat pour le calcul des excédents.

3. Analyse du respect des dispositions contractuelles

L'application de règles non prévues dans le contrat pour le calcul des incitants ou des excédents provient souvent de l'inadaptation de certains objectifs ou de la difficulté à les évaluer.

De nombreuses modifications aux dispositions et règles d'évaluation, effectuées par la SPAQuE dans un souci d'efficacité et de réalisme, ont toutefois été adoptées dans le rapport d'évaluation de l'année même. Or seules les adaptations du plan d'entreprise pour l'exercice suivant, via le rapport d'évaluation d'une année donnée, sont prévues à l'article 7.2 de ce contrat.

Il aurait été plus approprié de formaliser de telles modifications par avenant, en application de l'article 17 selon lequel toute modification doit se faire exclusivement par écrit sous forme d'avenant signé par les parties dûment habilitées.

Enfin, pour la rédaction du rapport d'évaluation de l'année 2005, la SPAQuE a préféré les méthodes d'évaluation d'un nouveau projet de contrat en cours de négociation à celles du contrat conclu en 1999.

Elle a dès lors opéré des changements dans la définition et le contenu des missions, ainsi que dans leur mode d'évaluation (130). De plus, pour les missions non forfaitaires dont le montant dépensé était supérieur à l'objectif financier (objectif atteint ou dépassé), la SPAQuE a inscrit en dettes l'excédent (comme pour les missions forfaitaires) au lieu de puiser dans le fonds de roulement mis à sa disposition par la Région. C'est notamment le cas pour les missions 1.1 «Inventaire et cadastre» et 2.1 «Etudes de faisabilité».

Certaines dispositions du contrat de services sont toutefois restées en vigueur, comme l'application d'intérêts pour les retards de paiement de la dotation.

4. Missions connexes

Les missions prévues dans le contrat de services peuvent être complétées par des missions dites connexes, confiées ponctuellement par la Région moyennant un financement spécifique.

La SPAQuE a opéré des changements dans la fixation des objectifs à atteindre et dans la nature des missions à réaliser dans le cadre de la convention connexe n° 3, sans modifier celle-ci. D'après la SPAQuE, il s'agissait, en ce qui concerne la fixation des objectifs, de la correction d'une erreur matérielle. Cette correction est mentionnée dans le rapport d'évaluation de l'année 2003.

Il aurait été plus approprié, toutefois, de prévoir ces modifications dans un avenant à la convention.

La Région a versé avec retard les dotations prévues dans les conventions connexes n°s 5, 6, 7 et 8. Les intérêts de retard calculés par la SPAQuE pour ces conventions s'élèvent à 360.089 euros pour l'année 2004 et à 464.611 euros pour l'année 2005.

Par ailleurs, dans le cadre de la convention connexe n° 7 qui portait sur 3.200.000 euros, la Région a mis à la disposition de la SPAQuE des fonds que celle-ci n'a pu utiliser immédiatement, faute d'arrêt d'exécution.

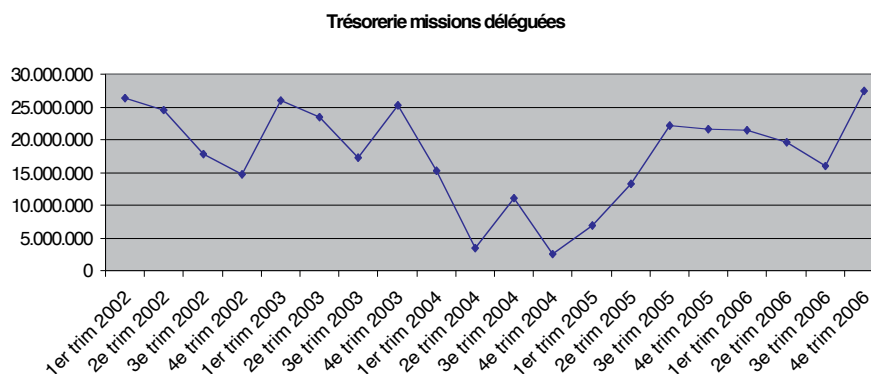
5. La trésorerie des missions déléguées

Le décret du 19 décembre 2002 institue une centralisation financière des trésoreries des organismes d'intérêt public wallons. Pour la SPAQuE, seules les missions visées à l'article 2 du contrat de services, à l'exclusion des activités connexes visées à l'article 3 de ce même contrat, sont concernées par cette obligation. A cet égard, la Cour a rappelé que les activités connexes sont des missions déléguées par le Gouvernement et financées par des fonds régionaux. Elle précise que le décret précité fait référence aux missions déléguées par le Gouvernement wallon sans opérer de distinction.

(130) Par exemple, missions 1.5 «Etudes d'orientation», 1.6 «Etudes de caractérisation» et 3.1 «Travaux de réhabilitation, d'équipement, de post-gestion et d'aménagement du sol des sites pollués, décharges, sites industriels et autres».

Au 31 décembre 2005, la trésorerie des missions déléguées centralisée avec la trésorerie de la Région s'élevait à 8.284.832,73 euros. Pour la Cour, cette trésorerie devait s'élever à quelque 21 millions d'euros. La différence est constituée des versements du liquidateur de Carcoke (4.499.930,80 euros), de la dotation relative à la convention connexe n° 7 (3.200.000 euros), d'un montant correspondant à la constitution d'une provision comptable (1.600.000 euros), ainsi que de deux transferts à hauteur des dotations de la convention connexe n° 8 (1.500.000 euros) et de la convention connexe n° 5 (2.000.000 euros) non encore mises à la disposition de la SPAQuE par la Région (131). Ces sommes ont été versées ou transférées sur les comptes financiers des activités propres de la SPAQuE. Elles ne génèrent pas d'intérêts pour la Région.

Le graphique ci-dessous présente l'évolution de la trésorerie des missions déléguées, y compris les missions connexes.



2.8. Société régionale wallonne du transport

– Contrat de gestion pour les années 2006-2010 et transport scolaire (132)

La Cour a procédé à un examen comparatif entre les nouveaux contrats de gestion conclus pour la période 2006-2010 par la Société régionale wallonne du transport, les sociétés de transport en commun et la Région wallonne et les précédents contrats. Par ailleurs, elle a porté une attention particulière au transport scolaire géré par le groupe TEC.

1. Introduction

La Cour a examiné au cours du quatrième trimestre de l'année 2006 les contrats de gestion 2006-2010 conclus entre la Région wallonne, la Société régionale wallonne du transport (S.R.W.T.) et les cinq sociétés publiques de transport en commun (TEC). L'implication de la S.R.W.T. dans le transport scolaire a également fait l'objet d'un examen. Les conclusions de son audit ont été discutées avec les administrateurs généraux de la S.R.W.T. lors d'une réunion contradictoire qui s'est tenue le 25 avril 2007. Le rapport de contrôle a été communiqué au ministre du Logement, des Transports et du Développement territorial ainsi qu'au ministre du Budget, des Finances, de l'Équipement et du Patrimoine par lettres du 15 mai 2007, auxquelles il n'a pas été répondu à ce jour.

(131) La SPAQuE a, dans un même temps, appliqué des intérêts de retard à la Région pour ces deux conventions connexes.

(132) Dr 3.279.000.

2. Les contrats de gestion 2006-2010

Il s'agit des quatrièmes contrats de gestion conclus entre la Région wallonne et le groupe TEC (133). Ces contrats consacrent les TEC comme managers de la mobilité et leur confient notamment une mission de coordination entre les différents acteurs en matière de mobilité publique. Ils renforcent les notions d'offre de transport en fonction des besoins réels de déplacements et de la qualité du service offert en privilégiant la satisfaction du client et la sécurisation du réseau. Ils fixent également des objectifs tels que :

- la qualité de l'environnement en favorisant l'acquisition de nouveaux bus répondant aux normes de propreté les plus exigeantes ;
- la responsabilisation et la modernisation de la gestion interne en encourageant l'application des principes de bonne gouvernance, la modernisation de la gestion des ressources humaines, le maintien de la continuité du service, la communication interne et externe et l'intéressement aux résultats ;
- l'évaluation permanente en matière d'offre de transport, d'équilibre financier du résultat d'exploitation et de productivité.

Ces nouveaux contrats tiennent compte des remarques formulées par la Cour lors de son précédent contrôle (134). Ainsi, les subventions d'exploitation englobent dorénavant, en plus de l'exploitation des lignes régulières, le transport scolaire et les personnes à mobilité réduite. Elles ont désormais un caractère forfaitaire qui responsabilise les sociétés du groupe TEC quant à leur équilibre financier. Le nouveau contrat précise cette fois les modalités de calcul des incitants et les différentes conditions à atteindre pour y prétendre.

Les termes de ce nouveau contrat sont cependant sujets à diverses interprétations dans le chef du Ministère de l'Équipement et des Transports et du groupe TEC. Leur opinion varie quant à la répartition des primes, la méthode à adopter pour évaluer les performances des différentes sociétés en matière de comptage des usagers et la détermination du kilométrage annuel des lignes desservies par les sociétés d'exploitation.

Ces contrats maintiennent certaines particularités quant à l'engagement des parties :

- les subventions d'exploitation sont toujours majorées annuellement de 1 % en sus de l'inflation, alors que la Région couvre déjà, en sus des recettes propres des TEC, le coût de l'exploitation du secteur y compris le régime favorable des prépensions ;
- le taux de rémunération du matériel roulant financé par fonds propres correspond au taux de rémunération des emprunts et non des placements, ce qui représente un gain pour le groupe TEC.

3. L'adaptation des structures à l'évolution de la réglementation européenne et le système d'affermage

En 1996, afin de faire face à une possible libéralisation totale du secteur des transports publics, la S.R.W.T. avait constitué, en partenariat avec d'autres entreprises du secteur, la S.A. *Eurobus holding*, société privée de transport public de personnes.

Un projet de directive, qui pourrait être adopté prochainement par l'Union européenne, prévoit de laisser aux États membres le choix entre une libéralisation totale du secteur des transports publics, dont la gestion serait confiée à des opérateurs après appel à la concurrence, ou l'octroi de cette gestion à un opérateur unique, moyennant respect de certaines conditions, dont celle, pour l'opérateur, d'être cantonné à une seule région ou État, c'est-à-dire l'interdiction d'offrir ses services dans une autre région ou un autre État de l'Union européenne. Si la Région wallonne optait pour l'octroi d'un monopole à la S.R.W.T. et au groupe TEC, la participation de la S.R.W.T. dans la S.A. *Eurobus holding* serait en contradiction avec l'interdiction de prêter des services dans un autre État ou une autre région.

(133) Il y a cinq contrats qui lient la Région, la S.R.W.T. et chacun des cinq TEC. Ils sont constitués d'un tronc commun et de dispositions particulières à chaque TEC.

(134) 161^e (16^e) Cahier d'observations de la Cour des comptes adressé au Parlement wallon, Fasc. I^{er}, *Doc. parl.*, Rég. w., 81 (2004-2005) - N^o 1, pp. 57 à 64.

La direction générale de la S.R.W.T. a souligné que les dividendes versés par la S.A. *Eurobus holding* permettaient de financer à concurrence de près d'un million d'euros le budget de fonctionnement de la Société.

La Cour a rappelé sa recommandation de veiller à assurer la concurrence lors de l'attribution de l'exploitation de lignes à des tiers (135). En effet, la plupart de ces exploitants disposent d'un contrat à durée indéterminée conclu de gré à gré sans mise en concurrence.

4. Le transport scolaire

4.1. Base légale

Le service du transport scolaire a pour mission d'offrir aux parents la possibilité de choisir à une distance raisonnable une école correspondant à leur choix philosophique. Cette matière est actuellement régie, en Région wallonne, par le décret du 1^{er} avril 2004 relatif au transport et aux plans de déplacements scolaires. Celui-ci a tenu compte d'évolutions sociologiques qui vont au-delà de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement (pacte scolaire) et qui ont une incidence sur le coût du transport scolaire.

4.2. Rôle des différents intervenants

Le Gouvernement wallon, par l'intermédiaire du ministre qui a le Transport dans ses attributions, est chargé d'établir la politique relative au transport scolaire. Chaque année, en raison du manque de précision de la réglementation, il fixe les règles dans des directives adressées aux différents acteurs.

La direction du transport scolaire du M.E.T. gère et organise le transport scolaire en Région wallonne. Elle se compose d'une administration centrale et de six bureaux régionaux. L'administration centrale s'occupe notamment de la gestion du personnel d'accompagnement, de l'analyse des demandes de recours et dérogations et du contrôle des circuits. Les bureaux régionaux assurent l'examen des demandes de prise en charge, l'octroi du droit au transport et l'instruction des demandes de dérogations.

Les commissions territoriales examinent les demandes de dérogations et les recours introduits à l'encontre des bureaux régionaux. La commission wallonne étudie en dernière instance les contestations introduites suite aux avis défavorables rendus par les commissions territoriales.

La S.R.W.T. assure principalement un rôle de coordination entre les sociétés du groupe et un rôle de consolidation statistique des données.

Les TEC sont chargés de l'organisation et de l'exécution des circuits de transport scolaire en collaboration avec les transporteurs privés, du contrôle et de l'optimisation des circuits, de la gestion des plaintes relatives au service, de la perception des abonnements et du remboursement auprès des parents.

Enfin, les écoles, outre leur rôle d'information auprès des parents, s'occupent du traitement et de la préparation des dossiers de demandes de prise en charge, de dérogations ou encore d'avis de sortie des élèves.

(135) 154^e (9^e) Cahier d'observations de la Cour des comptes adressé au Parlement wallon, Fasc. I^{er}, *Doc. parl.*, Rég. w., 306 (1997-1998) - N^o 1, pp. 98 à 103.

4.3. Financement

Les précédents contrats de gestion prévoyaient le transfert de l'exploitation des services scolaires aux sociétés d'exploitation, et ce, moyennant l'octroi d'un subside complémentaire. Par ailleurs, chaque fois que l'offre, exprimée en places/km et fixée par contrat de gestion, franchissait un palier de 5 %, que ce soit à la hausse ou à la baisse, la subvention complémentaire était adaptée lors du premier versement de l'année suivant la constatation de la variation de l'offre.

Les nouveaux contrats de gestion précisent dorénavant que «*la Région verse annuellement au TEC une subvention forfaitaire d'exploitation regroupant toutes les subventions auparavant réparties sur les différents articles budgétaires suivants: services réguliers, transports scolaires, services P.M.R. (136), R.E.R., Villes*». Par ailleurs, ces contrats suppriment l'effet cliquet prévu lors du précédent contrat de gestion en cas de modification de l'offre de transport scolaire.

Les sociétés d'exploitation supportent donc directement les conséquences de l'octroi de droits au transport scolaire. Elles disposent d'une subvention globale qui ne s'adapte plus à une modification éventuelle de l'offre de transport. Si cette solution permet de responsabiliser davantage les TEC en les incitant à optimiser continuellement la gestion de leurs circuits, ils n'ont cependant aucun pouvoir décisionnel en matière d'octroi de droits au transport scolaire et perdent par conséquent la maîtrise de certains coûts.

L'examen de l'évolution des coûts liés au transport scolaire montre une augmentation sensible des charges entre 2001 et 2005. En 2006, la légère diminution du coût global observée résulte de certaines réorganisations de circuits, réalisables uniquement pour certains TEC. Ces derniers ont intérêt à analyser les lignes et à remettre les élèves sur des services réguliers, tout en veillant au respect du pacte scolaire. En termes d'efficacité, cette possibilité nécessite toutefois la mise en place d'outils cartographiques performants. Néanmoins, ces réorganisations ne pourront enrayer la hausse des coûts dans le futur. En effet, les différents acteurs impliqués constatent une augmentation de la demande de transport.

Le tableau ci-dessous reprend le coût annuel du transport scolaire par TEC, exprimé en euros.

(Source : S.R.W.T.)

Coût annuel/TEC	2001	2002	2003	2004	2005	2006 (137)
TEC Namur-Lux.	5.932.841	6.467.794	6.597.887	7.460.966	7.417.330	7.448.448
TEC Liège-Verviers	6.299.773	6.730.742	7.332.134	8.091.497	8.451.236	8.553.788
TEC Brabant wallon	2.152.745	2.306.746	2.449.141	2.738.235	2.676.861	2.506.907
TEC Hainaut	0	7.914.674	8.859.556	9.351.919	9.720.224	9.552.852
TEC Charleroi	2.740.124	2.927.272	3.052.122	3.423.799	3.421.298	3.475.272
Total groupe TEC	17.125.483	26.347.228	28.290.840	31.066.416	31.686.949	31.537.267

4.4. La réglementation actuelle

Certaines dispositions du décret précité du 1^{er} avril 2004 ne sont pas claires et donnent lieu à de nombreuses interprétations. Pour répondre à ces interrogations, une circulaire ministérielle est adoptée chaque année. Ces circulaires successives, qui ont généré des coûts supplémentaires à charge du transport scolaire, concernent les écoles à saturation, les élèves domiciliés hors du territoire belge, les élèves exclus d'un établissement et les délais pour introduire un recours.

(136) Personnes à mobilité réduite.

(137) Base annuelle établie fin novembre 2006.

4.5. La gestion des abonnements

Actuellement, et contrairement aux services réguliers, la facturation est effectuée *a posteriori* par les TEC. Les défauts de transmission des avis de sortie par les écoles ont pour conséquence le manque d'actualité des listes utilisées par les TEC pour la facturation des abonnements. L'utilisation des données que doivent communiquer les convoyeurs présents sur de nombreux circuits au M.E.T. permettrait de régler en partie ce problème.

4.6. Fonctionnement des commissions territoriales

L'absence de règles et de critères précis peut conduire à des différences de traitement d'une commission à l'autre.

4.7. Optimisation des circuits et rationalisation des points d'embarquement

Dans la situation actuelle d'enveloppe fermée et de contexte juridique peu précis, les TEC, qui ne disposent pas de réelles possibilités de recours contre l'attribution de droits au transport, doivent veiller à en maîtriser au maximum les coûts. L'optimisation des circuits de transport scolaire et leur intégration partielle dans les lignes régulières faciliteraient cette maîtrise, mais elles exigent un logiciel performant capable de prendre en considération les contraintes liées aux spécificités du transport scolaire.

4.8. Conclusions

La complexité du secteur du transport scolaire ne cesse de s'accroître notamment en raison du manque de clarté de la réglementation existante, des nombreuses interprétations qui en découlent, mais également des multiples intervenants dont le rôle n'est pas toujours en rapport avec les responsabilités assumées, en majorité financières.

A court ou à moyen terme, l'augmentation du coût du transport scolaire constatée de 2002 à 2005 pourrait se poursuivre, au risque d'entraîner une intervention financière supplémentaire de la Région.

Un réaménagement de ce secteur est nécessaire, notamment par l'élaboration d'arrêtés précisant le décret précité, par une meilleure collaboration des écoles, par une meilleure gestion des convoyeurs et par la mise en place d'outils cartographiques performants.

5. L'audit interne

Lors de son précédent contrôle, la Cour avait constaté la création d'un service d'audit interne. Si cela constitue un facteur positif pour l'amélioration constante du fonctionnement du groupe, la Cour avait recommandé qu'il puisse exercer ses fonctions en toute indépendance et s'appuyer sur un contrôle interne fort.

Dorénavant, ce service dépend administrativement de la direction générale et fonctionnellement du comité d'audit composé de six membres dont les deux administrateurs généraux de la S.R.W.T. et quatre administrateurs sans compétences opérationnelles.

Par contre, la Cour a constaté un manque de suivi en matière de contrôle interne. Certaines recommandations formulées par ce service restent lettre morte. Les sociétés du groupe devraient être plus promptes à en mettre en œuvre les procédures.

2.9. L'accueil et l'hébergement des personnes handicapées (138)

En 2001, la Cour des comptes a réalisé un audit de l'accueil et de l'hébergement des personnes handicapées en Région wallonne. Six ans après la publication du rapport d'audit, le suivi effectué par la Cour révèle une évolution globalement positive. La transformation obligatoire des services pour jeunes a permis d'accélérer l'évolution de la structure du secteur en assurant l'augmentation de places pour adultes et la création de services *extra-muros* favorisant l'intégration des jeunes dans leur milieu de vie ordinaire. Toutefois, la grande disparité géographique de l'offre de services déjà observée lors de l'audit initial se maintient. Des efforts importants ont, en outre, été réalisés par l'Agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées (AWIPH) afin d'assurer la prise en charge des personnes lourdement handicapées par les services. Par ailleurs, bien que le compte d'exécution du budget 2006 de l'Agence ne renseigne toujours pas le coût exact d'une année de subventionnement complète des institutions du secteur, l'analyse réalisée par la Cour permet de cerner l'augmentation du coût de l'accueil et de l'hébergement (+ 46,5 % par rapport à l'année 2000) et d'en isoler les facteurs explicatifs. Enfin, le mécanisme de subventionnement n'ayant pas été fondamentalement modifié, il demeure complexe. Diverses modifications réglementaires ont néanmoins permis de répondre à certains des constats formulés par la Cour lors de l'audit initial.

1. Introduction

En février 2001, la Cour des comptes a publié un rapport d'audit consacré à l'accueil et à l'hébergement des personnes handicapées en Région wallonne, qui examinait les points suivants :

- les services du secteur de l'accueil et de l'hébergement, et notamment la problématique des services pour jeunes et celle des services non agréés ;
- la priorité d'accès des personnes lourdement handicapées ;
- le coût de l'accueil et de l'hébergement pour la Région wallonne ;
- le subventionnement des services d'accueil et d'hébergement et des services apparentés.

En réponse aux conclusions et recommandations formulées par la Cour pour chacun de ces aspects, le ministre de l'Action sociale avait annoncé une série de mesures.

L'audit de suivi a consisté à dresser un état des lieux succinct des questions évoquées dans le premier rapport :

- l'évolution de la structure du secteur de l'accueil et de l'hébergement, la répartition géographique de l'offre de services et les modifications intervenues dans la prise en charge des jeunes ;
- les mesures prises afin d'assurer la priorité d'accès des personnes polyhandicapées ;
- les causes de l'évolution sensible du coût de l'accueil et de l'hébergement pour la Région wallonne au cours des six dernières années ;
- les modifications apportées au subventionnement des services d'accueil et d'hébergement et des services d'aide à l'intégration.

L'audit de suivi a été annoncé le 10 avril 2007. Il se fonde sur l'analyse des textes réglementaires applicables à la matière, l'examen de rapports et documents divers (139), l'exploitation de statistiques produites par le service statistiques et méthodes et la division de l'accueil et de l'hébergement de l'AWIPH, et le contrôle de quelques dossiers de calcul de subventions. Ces examens sur pièces ou fichiers ont été complétés par des entretiens avec les fonctionnaires dirigeants et plusieurs agents de la division de l'accueil et de l'hébergement.

Un avant-projet de rapport a été soumis à l'administrateur général f.f. de l'Agence ainsi qu'à l'inspecteur général de la division de l'accueil et de l'hébergement le 29 juin 2007.

L'administration a signalé, par lettre du 19 juillet 2007, qu'elle n'avait aucun commentaire à formuler sur l'avant-projet de rapport qui lui avait été transmis.

Le projet de rapport a ensuite été communiqué au ministre de la Santé, de l'Action sociale et de l'Égalité des Chances le 14 août 2007. Par lettre du 11 septembre 2007, ce dernier a apporté quelques précisions dont il a été tenu compte (140).

2. Les services du secteur de l'accueil et de l'hébergement

2.1. Rappel de l'audit initial

La situation en 2000

Début 2000, 303 services étaient agréés pour accueillir ou héberger près de 9.900 personnes handicapées ouvrant un droit aux subventions de l'AWIPH. En outre, environ 3.800 personnes pouvaient être prises en charge, par ces mêmes structures ou par d'autres, sans subventionnement de l'Agence ; il s'agissait pour la plupart de ressortissants français. Enfin, les personnes handicapées qui résidaient dans des institutions reconnues par une autorité publique (maisons de repos par exemple) n'étaient pas nécessairement recensées.

Les *ratios* établis par la Cour traduisaient la grande disparité géographique de l'offre de services et la surreprésentation des structures pour mineurs, malgré le glissement progressif de l'offre au profit d'adultes.

Par rapport au souhait du législateur de voir s'opérer les évolutions nécessaires au sein du secteur subventionné, afin de contenir l'enveloppe destinée au financement des institutions et de préserver l'emploi, trois éléments retenaient l'attention. D'une part, le succès des transformations assurant le transfert de prises en charge de jeunes en prises en charge d'adultes découlait le plus souvent d'une évolution naturelle due à l'âge des bénéficiaires. Par ailleurs, l'évolution du secteur de l'accueil de jour pour jeunes vers une prise en charge *extra-muros* était lente et difficile. Enfin, la création d'un seul service de court-séjour soulevait des questions quant au manque d'initiative en la matière et à la pertinence de la formule prévue par la réglementation.

La problématique des services pour jeunes

Plus de 60 % des jeunes placés dans les services agréés par l'AWIPH étaient atteints de troubles caractériels. Le coût annuel de leur prise en charge, pour l'Agence et la Région wallonne, était évalué par la Cour à 1,8 milliard de francs (44,6 millions d'euros).

(139) Rapports annuels d'activités de l'Agence, nouveau contrat de gestion pour la période 2007-2011, rapport d'activités de la cellule chargée du suivi des cas prioritaires, rapport d'audit budgétaire de la cellule permanente de contrôle de gestion de novembre 2006, rapport de l'inspection générale (française) des affaires sociales sur les placements à l'étranger des personnes handicapées françaises, aperçu des données disponibles sur les services d'aide à l'intégration entre 2001 et 2005, etc.

(140) Cf. points 2.3, 3.4, 5.2 et 5.3.

Quatre facteurs pouvaient expliquer cette situation : le manque de places dans les structures d'hébergement agréées par l'Aide à la jeunesse, le caractère attractif de la prise en charge thérapeutique dans les services relevant de l'AWIPH, l'absence de responsabilité financière de l'administration de l'Aide à la jeunesse en cas de placement dans le secteur des personnes handicapées et le manque de maîtrise, par les bureaux régionaux de l'Agence, des entrées dans les services subsidiés.

Ce phénomène jouait toutefois partiellement à double sens, puisque des jeunes susceptibles de répondre aux critères de l'AWIPH se trouvaient dans des institutions supervisées par l'Aide à la jeunesse.

L'analyse avait également mis en lumière les liens étroits qui unissaient souvent ces structures pour jeunes à des établissements de l'enseignement spécial subventionnés par la Communauté française. Pourtant, divers éléments conduisaient à s'interroger sur la plus-value réellement apportée par ces institutions, en particulier les services de jour. Par ailleurs, la déscolarisation de certains jeunes, pris alors intégralement en charge par le service d'accueil à un coût supérieur pour l'AWIPH, appelait une réflexion sur les responsabilités en la matière.

La Cour recommandait dès lors d'instaurer une collaboration étroite entre la Région wallonne et la Communauté française, afin de mener une politique adaptée et cohérente en la matière. De manière plus générale, la question du placement de ces jeunes caractériels, parfois lié à de complexes problèmes familiaux et sociaux, semblait devoir appeler une réponse globale de la part de tous les acteurs concernés.

Les services non agréés

Lors de l'audit initial, l'Agence évaluait à quelque 600 le nombre de personnes, non subsidiées par un pays tiers, susceptibles de séjourner dans des maisons non agréées mais titulaires d'une autorisation de prise en charge, sans subventionnement de l'AWIPH. L'absence d'obligation de solliciter l'avis d'un centre agréé sur la catégorie de handicap et la nécessité d'un placement empêchaient toutefois de savoir si toutes ces personnes relevaient effectivement de la politique d'aide aux personnes handicapées.

La Cour concluait qu'il appartenait au pouvoir politique de déterminer la meilleure voie pour garantir à toutes les personnes handicapées une prise en charge de qualité, tout en maintenant le coût dans des limites compatibles avec les possibilités budgétaires de la Région.

2.2. Réponses et engagements du pouvoir politique

Le ministre des Affaires sociales et de la Santé rappelait l'objectif assigné à l'AWIPH de soutenir les transformations, les innovations et les coordinations des services dans le sens d'une plus grande diversification et complémentarité de l'offre.

En ce qui concerne les mineurs atteints de troubles caractériels, le ministre attirait l'attention sur la concertation élargie, principalement aux secteurs de l'aide à la jeunesse et de l'enseignement spécial.

Le maintien de la personne dans son entourage habituel appelait selon lui une réponse souple et adaptée que pourrait offrir le développement d'interfaces entre les secteurs et des partenariats entre services spécifiques aux personnes handicapées et services généraux.

Le ministre confirmait enfin l'adoption rapide de dispositions réglementaires afin de renforcer la qualité de la prise en charge des personnes dans des services non agréés par l'Agence.

2.3. Evolution

La situation à la fin 2006

La transformation obligatoire des services d'accueil de jour pour jeunes et la diminution des places en services résidentiels pour jeunes, imposées par l'arrêté du 26 juin 2002 modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon (A.G.W.) du 9 octobre 1997 relatif aux conditions d'agrément et de subventionnement des services résidentiels, d'accueil de jour et de placement familial, ont permis d'accélérer l'évolution de la structure du secteur en assurant l'augmentation du nombre de places pour adultes et la création de services *extra-muros* visant l'intégration des jeunes dans les milieux de vie ordinaires y compris scolaires.

Au 31 décembre 2006, 332 services étaient agréés et subventionnés en vertu de l'A.G.W. du 9 octobre 2007 et sept projets spécifiques, nés des transformations de services, étaient subventionnés sur la base d'une convention.

Par rapport à l'année 2000, 32 services pour adultes, 25 services d'aide à l'intégration et deux services pour jeunes non scolarisables se sont créés, alors que deux services résidentiels pour jeunes ont fermé. Les services d'accueil de jour pour jeunes ont quasiment disparu. En outre, trois nouveaux services assurent une prise en charge en service d'accueil de jour ou en service d'aide à l'intégration en fonction des besoins évolutifs des jeunes bénéficiaires, tandis qu'un service d'accompagnement et trois services de répit sont également subsidiés dans le cadre de projets spécifiques conventionnés.

La capacité subventionnable de l'ensemble des services est en légère diminution (221 places) par rapport à l'année 2000. La fermeture de services d'accueil de jour pour jeunes et la réduction de 256 places en services résidentiels pour jeunes ont permis la création de 687 places pour adultes et de 659 prises en charge en services d'aide à l'intégration. Les trois nouveaux services évoqués ci-dessus peuvent, en outre, prendre 171 jeunes en charge sous la forme d'un accueil au sein d'une structure de jour ou encore d'une aide à l'intégration.

Par ailleurs, l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2002 de dispositions réglementaires visant à permettre aux services d'être agréés pour un nombre de places supplémentaires en court-séjour a permis la création de 25 places de ce type : 13 pour des jeunes et 12 pour des adultes.

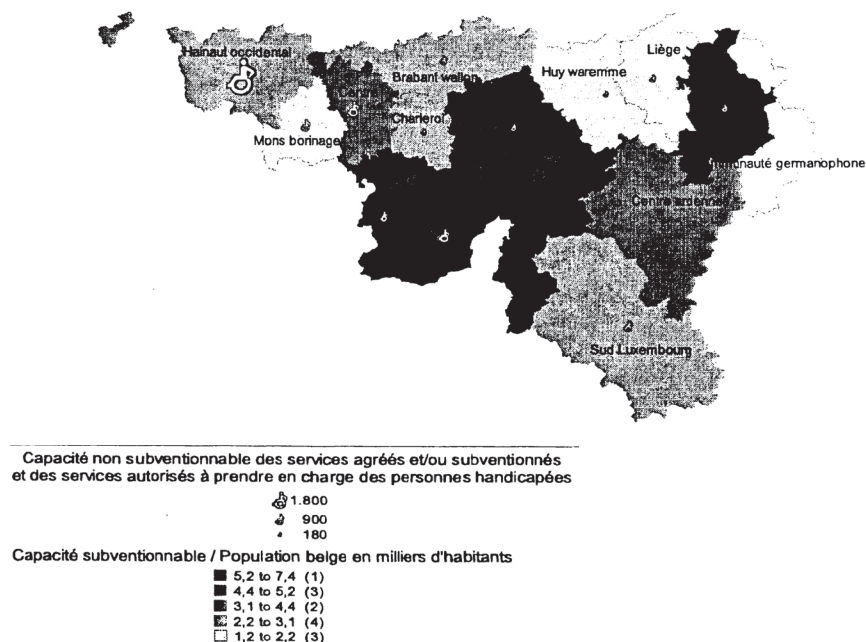
Le taux de couverture en termes de capacité agréée subventionnable au 31 décembre 2006, recalculé par la Cour, confirme la grande disparité géographique de l'offre de services déjà observée lors de l'audit initial.

Le taux de couverture moyen, en termes de lits ou de places subventionnables (141), s'élève à 2,89 pour l'ensemble du territoire de langue française : le chiffre-programme de 3,1 pour 1.000 habitants fixé provisoirement à l'article 83 de l'arrêté de subventionnement est dépassé dans six commissions subrégionales sur 13, la commission subrégionale de Charleroi se situant juste en dessous de ce référentiel. Les commissions de Liège et de Huy-Waremme se distinguent toujours par un taux de couverture faible : 1,21 pour la première et 1,76 pour la seconde. A l'opposé, les commissions de Thuin, de Dinant-Philippeville, de Namur et de Verviers ont un taux de couverture qui reste élevé, supérieur à 4,4 lits ou places pour 1.000 habitants.

La disparité géographique par type de services doit également être soulignée. A titre d'exemple, la commission de Huy-Waremme ainsi que celle de Dinant-Philippeville n'ont pas de service d'aide à l'intégration sur leur territoire.

(141) Y compris la capacité des services d'aide à l'intégration.

CARTE 1 – TAUX DE COUVERTURE
EN TERMES DE CAPACITÉ AGRÉÉE SUBVENTIONNABLE
ET LOCALISATION DE LA CAPACITÉ NON SUBVENTIONNABLE



Le nombre de places non subventionnables au sein de l'ensemble des structures du secteur reste important sur le territoire du Hainaut occidental (2.673), alors que le taux de couverture en termes de lits ou de places subventionnables n'atteint pas la norme des 3,1 pour 1.000.

Dans sa réponse, le ministre confirme l'hétérogénéité géographique de l'offre et rappelle que l'offre de services s'est construite au fil des décennies plus en fonction d'initiatives individuelles et de phénomènes sociologiques que dans le cadre d'un déploiement programmé des services. Par ailleurs, le récent processus de transformation ne prévoyant aucun rééquilibrage géographique de l'offre, les transformations se sont opérées le plus souvent là où les services concernés se trouvaient.

En ce qui concerne les services d'accueil de jour pour adultes, le ministre signale qu'en 2007, un budget de 900.000 euros a été prévu pour la création d'une cinquantaine de nouvelles places dans les zones géographiques identifiées par l'AWIPH comme étant déficitaires (Liège et le Hainaut occidental).

La problématique des services pour jeunes

La proportion de jeunes atteints de troubles caractériels dans les services de l'AWIPH est toujours de 61,8 % en 2005, mais, de manière générale, le nombre de prises en charge de jeunes a sensiblement diminué. La réduction de 1.718 places dans les services résidentiels et d'accueil de jour pour jeunes n'est pas totalement compensée par la prise en charge, par les nouveaux services d'aide à l'intégration, de 659 jeunes, dont il est intéressant de relever que plus de la moitié n'a pas transité précédemment par une institution subventionnée par l'Agence.

En ce qui concerne en particulier les jeunes caractériels, un projet de protocole de collaboration entre les services d'aide à la jeunesse, les services de protection judiciaire et l'AWIPH a été déposé à la mi-2006 au cabinet de la ministre précédemment en charge de l'Action sociale. Ce document, issu des travaux d'un groupe de travail associant les administrations précitées, prévoit la désignation de personnes de contact au sein des services concernés, définit les règles d'échange d'informations tant administratives que psycho-médico-sociales et précise les modalités de collaboration.

Afin de mieux maîtriser les entrées dans les services subsidiés, des agents ont été désignés au sein des bureaux régionaux de l'Agence afin d'orienter le jeune de la manière la plus adéquate en fonction de ses besoins.

En outre, en vertu de l'accord de coopération entre la Communauté française et la Région wallonne approuvé par les deux Parlements en 2003 (142), deux commissions d'intégration scolaire réunissent des représentants de l'enseignement et de l'AWIPH (143). Leur rôle est d'avaliser les conventions d'intégration scolaire conclues entre les services d'aide à l'intégration, les écoles et les familles. Afin de progresser encore dans ce domaine, la création d'un observatoire de l'intégration scolaire qui fusionnerait ces deux commissions est envisagée, de même que l'extension du champ de l'accord aux services d'aide précoce et aux services d'accompagnement.

Enfin, la Cour souligne que la transformation des services d'accueil de jour en services *extra-muros* devrait favoriser l'intégration scolaire, car une des missions confiées à ces derniers est précisément d'encourager l'intégration des jeunes dans l'enseignement ordinaire ou spécialisé. Toutefois, faute de pouvoir connaître le degré actuel de scolarisation des jeunes pris en charge par les services d'aide à l'intégration, il serait peu prudent de conclure à une amélioration de la situation. L'évaluation prochaine des activités de ces services, annoncée par l'Agence, devrait permettre d'obtenir les informations manquantes à ce jour.

Les places non subsidiées

Au 31 décembre 2006, 5.646 personnes handicapées pouvaient être prises en charge, sans subventionnement de l'AWIPH, par les services agréés ou titulaires d'une autorisation de prise en charge. Ces places sont majoritairement occupées par des ressortissants français (144).

L'Agence ne dispose toujours pas d'informations précises à propos des 2.160 autres personnes. Toutefois, l'agrément sans subventionnement accordé à 25 services (145) permet de conclure que 288 places au minimum sont occupées par des personnes titulaires d'une décision de placement de l'Agence (146).

Depuis 2000, des dispositions réglementaires ont été prises pour renforcer la qualité de la prise en charge des personnes handicapées dans les services non agréés par l'Agence: imposition de normes en matière de configuration, de sécurité et d'hygiène des locaux et des installations ainsi qu'en matière d'encadrement et de qualification du personnel; obligation de signer une convention fixant les modalités de prise en charge entre la personne handicapée et le service (147).

La Cour n'a pas vérifié dans quelle mesure l'Agence contrôlait l'application de ces nouvelles règles.

(142) Décret du Parlement de la Communauté française du 19 novembre 2003 et décret régional wallon du 27 novembre 2003 portant assentiment à l'Accord de coopération entre la Communauté française et la Région wallonne en matière de soutien à l'intégration scolaire pour les jeunes en situation de handicap.

(143) L'une pour l'enseignement spécialisé, l'autre pour l'enseignement ordinaire.

(144) En septembre 2005, l'Inspection générale française des affaires sociales évaluait à 3.486 le nombre de Français pris en charge en Belgique.

(145) En vertu de l'A.G.W. du 22 avril 2004, un agrément sans subventionnement a été accordé à certains services, afin de leur permettre de bénéficier plus aisément de subventions dans le cadre des aides à la promotion de l'emploi (A.P.E.). Pour ce faire, ces services doivent répondre à certaines conditions.

(146) Soit 75 % de la capacité agréée des services agréés non subventionnés.

(147) A.G.W. du 23 mai 2001 portant exécution de l'article 29 du décret du 6 avril 1995 relatif à l'intégration des personnes handicapées, concernant l'autorisation de prise en charge de personnes handicapées par des personnes physiques ou morales qui ne sont pas agréées par une autorité publique et A.G.W. du 22 avril 2004 relatif aux conditions d'agrément sans subventionnement de services organisant des activités pour personnes handicapées.

Dans sa réponse, le ministre constate qu'une série de difficultés subsistent au niveau de la prise en charge des personnes dans les services non agréés par l'Agence. Il présentera prochainement un projet d'arrêté au Gouvernement wallon afin d'amender le cadre réglementaire actuel, de manière à améliorer les dispositifs de contrôle et à garantir un accueil de qualité dans les structures titulaires d'une autorisation de prise en charge.

3. La priorité d'accès des personnes lourdement handicapées

3.1. Rappel de l'audit initial

L'Agence ne connaissait pas de manière précise les besoins des personnes gravement handicapées en matière de placement, puisque certaines entraient en institution sans avoir été inscrites sur la liste d'attente dont elle assurait la gestion.

3.2. Engagements de l'AWIPH et du ministre de tutelle

Consciente des problèmes soulevés par la Cour au sujet de la précision et de la fiabilité de cet outil de gestion important, l'Agence avait confirmé qu'à l'avenir, obligation serait faite aux services de transmettre les listes d'attente en leur possession et d'inviter les personnes concernées à introduire une demande auprès du bureau régional de l'AWIPH compétent. La mise en évidence des besoins, de la situation réelle de la personne et de l'urgence d'un placement se réaliserait par le biais d'un questionnaire périodique aux personnes figurant sur la liste d'attente et par un contact direct avec celles qui se trouvaient en situation d'urgence. Une attention particulière serait accordée au problème crucial des personnes présentant des troubles du comportement. Enfin, l'Agence examinerait dorénavant scrupuleusement les refus des services motivés par l'inadéquation entre le projet médico-sociopédagogique, l'organisation, l'infrastructure du service et les besoins de la personne handicapée.

Le ministre soulignait, pour sa part, que les constats de la Cour appelaient des correctifs et que les dispositions déjà prises par l'AWIPH devraient être évaluées afin de modifier, si nécessaire, la réglementation en cette matière.

En ce qui concerne les personnes souffrant de pathologies multiples, annonce était faite d'une concertation avec les pouvoirs et entités concernés afin de rechercher des solutions adaptées en termes de prise en charge et de financement.

3.3. Evolutions

Dès 2002, des mesures réglementaires ont été adoptées afin de modaliser une procédure de sélection périodique des cas prioritaires (après enquête sociale) au sein de la liste d'attente, de définir l'urgence d'un placement et d'autoriser l'Agence à intervenir directement auprès de tout service agréé afin de négocier une admission pour ces personnes (148).

En pratique, par la création d'une cellule spécialisée au sein du service chargé, par ailleurs, de l'agrément des institutions et de l'octroi des autorisations de prise en charge aux services non agréés, l'Agence a favorisé la rencontre entre les besoins des personnes handicapées en attente d'une solution de placement et les services du secteur.

Depuis juin 2002, deux agents se sont consacrés à la détection des situations urgentes et se sont attelés à trouver des solutions pour les personnes concernées (149).

(148) Article 61 de l'A.G.W. du 9 octobre 1997, modifié par l'arrêté du 26 juin 2002.

(149) De juin 2002 à décembre 2006, 1.354 familles ont été contactées, 925 ont été rencontrées et 712 situations urgentes ont été dénombrées.

Le rapport d'activités établi pour l'année 2006 indique que cette cellule a contacté 265 familles et en a rencontré 223 (150). Parmi celles-ci, 155 situations d'urgence ont été dénombrées et, pour 148 d'entre elles, une solution a été trouvée (151).

Sur cinq ans, près des trois quarts des personnes en situation d'urgence ont été prises en charge dans les services subsidiés soit via l'agrément ordinaire, soit par le biais d'une place nominative. Une personne sur 10 a pu trouver une solution par le biais des conventions nominatives dans les institutions agréées non subventionnées ou dans les services bénéficiant d'une autorisation de prise en charge, et ce, en application de l'article 23, alinéa 3, du décret précité qui autorise l'Agence à recourir à la collaboration de services qui disposent des qualifications et des moyens nécessaires pour réaliser certaines missions spécifiques (152).

En mars 2007, 14 personnes en situation d'urgence étaient sans solution à court terme (153). Elles présentent un traumatisme crânien ou des troubles graves du comportement et/ou un handicap physique important.

Au 15 mai 2007, 56 conventions nominatives étaient en cours : 20 en services d'accueil de jour pour adultes, 28 en services résidentiels pour adultes et 8 en services résidentiels de nuit (154).

3.4. Conclusions

La Cour prend acte des efforts importants consentis dans la prise en charge des personnes prioritaires.

Le recours, certes très limité (et qui devrait idéalement le rester), au mécanisme des conventions nominatives dans les institutions agréées non subventionnées ou dans les services bénéficiant d'une autorisation de prise en charge soulève la question de savoir si la prise en charge d'une personne handicapée peut être considérée comme une mission spécifique, alors que certains services bénéficiant d'un agrément et d'un subventionnement pour ce faire ont éventuellement des places libres.

Ce raisonnement théorique se heurte néanmoins au fait que l'Agence n'est pas en mesure de forcer une admission et que, par ailleurs, la réponse du service pourrait dans certains cas s'avérer inadéquate compte tenu des besoins de la personne handicapée concernée.

Dans sa réponse, le ministre souligne que le nouveau contrat de gestion de l'Agence prévoit, d'une part, d'améliorer le cadre réglementaire pour les conventions nominatives en prenant en compte les besoins réels de prise en charge des personnes et, d'autre part, de renforcer la priorité d'accès aux prestations pour les personnes ayant un handicap générant une grande dépendance.

(150) Rapport d'activités de la cellule chargée du suivi et de la gestion des personnes prioritaires en liste d'attente, note au Comité de gestion de l'AWIPH du 29 mars 2007.

(151) 64 personnes (41,3 %) ont été prises en charge dans les services agréés et subventionnés par le biais de l'agrément ordinaire ; 37 (23,9 %) ont bénéficié d'une place nominative dans un service agréé et subventionné en vertu de l'article 29 bis de l'arrêté du 9 octobre 1997 ; 21 (13,6 %) ont trouvé une solution par le biais d'une convention nominative dans un service agréé «non subventionné» ou dans un service autorisé à prendre en charge des personnes handicapées en vertu de l'article 29 du décret du 6 avril 1995. Enfin, 26 personnes ont été réorientées vers des services non subsidiés par l'Agence (maisons de repos et de soins, enseignement spécialisé, centres de revalidation, services de soins à domicile, etc.).

(152) Pour les autres, des solutions ont été trouvées en dehors des services de l'Agence (cf. *supra*).

(153) Sept personnes en situation d'urgence détectées en 2006 et sept personnes déjà en situation d'urgence au 31 décembre 2005.

(154) 23 avec sept services agréés non subventionnés et 33 avec neuf services autorisés à prendre en charge des personnes handicapées.

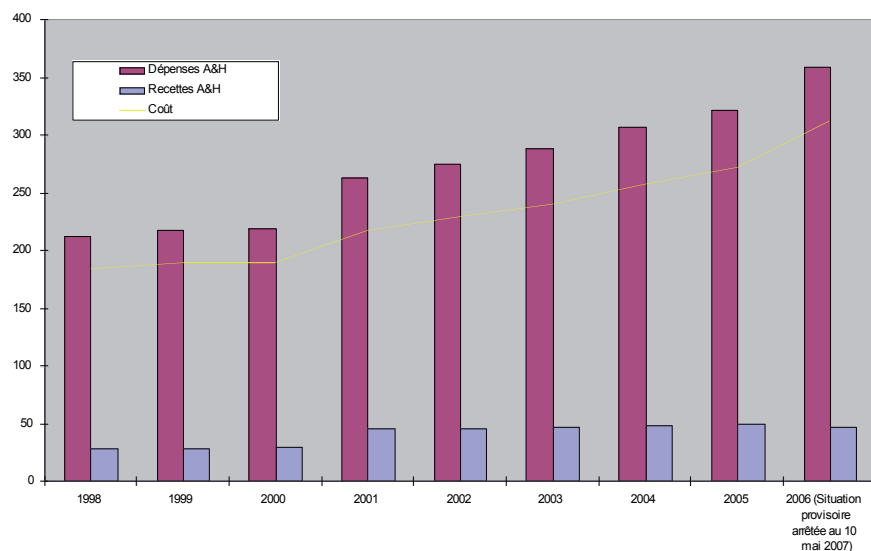
4. Le coût de l'accueil et de l'hébergement

4.1. Introduction

Les comptes de l'AWIPH établis pour 2006 ont enregistré 359,5 millions d'euros de dépenses et 47,5 millions d'euros de recettes en faveur du secteur de l'accueil et de l'hébergement (155). La figure ci-dessous donne à penser que le coût de l'accueil et de l'hébergement des personnes handicapées supporté par l'Agence a augmenté de 65,7 % depuis l'année 2000.

FIGURE 1 – ÉVOLUTION DE 1998 À 2006 DES RECETTES ET DÉPENSES RELATIVES À L'ACCUEIL ET À L'HÉBERGEMENT DES PERSONNES HANDICAPÉES À CHARGE DE L'AWIPH

(en millions d'euros)



Toutefois, en raison d'imputations tardives ou au contraire prématurées, les données de la comptabilité budgétaire de l'Agence doivent être redressées afin de dégager l'évolution du coût réel annuel.

Par ailleurs, comme déjà signalé, au régime ordinaire de subventionnement des services agréés sont venues se greffer différentes subventions octroyées dans le cadre de conventions pour des projets spécifiques ou pour la prise en charge de personnes prioritaires. En outre, en 2007, un montant d'un million d'euros prévu par le plan d'inclusion sociale n° 3 sera réparti entre les services agréés, mais jusqu'alors non subventionnés, afin de pallier l'absence de financement des prises en charge de personnes éligibles aux aides de l'Agence.

Enfin, le coût d'un certain nombre d'emplois subsidiés dans le cadre des aides à la promotion de l'emploi est supporté par le budget de l'emploi.

L'évolution du coût, pour les finances publiques wallonnes, de l'accueil et de l'hébergement des personnes handicapées s'avère donc toujours aussi malaisée à tracer, si pas davantage, que par le passé.

(155) Les dépenses comprennent les subventions accordées aux services résidentiels et d'accueil de jour, aux services d'aide à l'intégration, aux services d'accompagnement et d'aide précoce, aux services d'aide aux activités de la vie journalière. Les recettes proviennent principalement des parts contributives à charge des personnes handicapées et des remboursements de subventions forfaitaires annuelles par les services suite au contrôle de l'Inspection.

TABLEAU 4 – SUBVENTIONNEMENT DU SECTEUR ACCUEIL ET HÉBERGEMENT (156)

<i>Services agréés et subventionnés</i>		<i>Services agréés non subventionnés</i>	<i>Services autorisés à prendre en charge des personnes handicapées (art. 29)</i>
<i>AWIPH</i>	Subvention forfaitaire annuelle Supplément pour ancienneté pécuniaire moyenne supérieure à 10 ans Subvention médecin Subvention particulière en vue de renforcer l'encadrement Subvention forfaitaire journalière moins part contributive Frais de ramassage collectif Frais de transport dans le cadre des soins de santé Subvention Vandenbrande	7 projets spécifiques conventionnés	Subvention dans le cadre du P.S.T. 3 à répartir entre les services agréés non subventionnés en 2007 : 1 million d'euros
	Places nominatives (agrément supplémentaire) pour certains cas prioritaires		
<i>Forem</i>	Subventions dans le cadre des aides à la promotion de l'emploi		

4.2. La subvention annuelle

La subvention annuelle est destinée à couvrir les charges de fonctionnement et les charges de personnel des services. Elle est déterminée sur la base de différents critères tenant aux caractéristiques des services et des bénéficiaires pris en charge.

Dans le tableau suivant, les données budgétaires ont été redressées afin de dégager le montant des subventions en fonction de l'année à laquelle elles se rapportent. Il est ainsi possible de constater les décalages en matière d'imputations budgétaires.

(156) Sur la base des informations disponibles en juin 2007.

TABLEAU 5 – ÉVOLUTION DE 1999 À 2006 DES SUBVENTIONS FORFAITAIRES ANNUELLES (157)
DANS LE SECTEUR DE L'ACCUEIL ET DE L'HÉBERGEMENT

(en euros)

Année concernée	1998 et années antérieures	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total (imputation en comptabilité)	Augmentation (en valeur absolue)	Augmentation (en %)
<i>Année d'imputation</i>													
1999	4.053.528,29	185.261.530,02	12.073.080,35								201.388.138,66		
2000	1.175.187,25	4.008.460,73	195.313.688,18								200.497.336,16	-890.802,50	-0,44 %
2001	1.234.453,84	1.027.821,12	6.373.602,39	222.243.292,37							230.879.169,72	30.381.833,55	15,15 %
2002	91.325,83	326.613,26	217.943,03	669.420,63	238.579.866,87						239.885.169,62	9.005.999,90	3,90 %
2003		50.625,21	33.373,54	72.474,96	648.845,89	252.261.170,47					253.066.490,07	13.181.320,45	5,49 %
2004	18.093,58		37.331,75	33.192,29	115.695,76	783.310,16	263.573.646,24				264.561.269,78	11.494.779,71	4,54 %
2005				-27.979,28	414,28	41.565,93	477.679,11	278.999.883,87			279.491.563,91	14.930.294,13	5,64 %
2006					3.255,65	161.689,56	1.068.974,17	1.766.005,81	294.850.583,95	16.745.862,39	314.596.371,53	35.104.807,62	12,56 %
Total			214.049.019,24	222.990.400,97	239.348.078,45	253.247.736,12	265.120.299,52	280.765.889,68	294.850.583,95	16.745.862,39	1.984.365.509,45	113.208.232,87	
<i>Augmentation (en valeur absolue)</i>				8.941.381,73	16.357.677,48	13.899.657,67	11.872.563,40	15.645.590,16	14.084.694,27				
<i>Augmentation (en %)</i>				4,2 %	7,3 %	5,8 %	4,7 %	5,9 %	5,0 %				

(157) Supplément pour ancienneté précaire, emplois dits Taminioux et revalorisation barémique inclus. Jusqu'en 2000, comptes 682.110 à 119 pour les services du secteur public et comptes 210 à 219 pour les services du secteur privé. Dès 2001, comptes 682.101 à 682.104 pour les services du secteur public et comptes 682.201 à 204 pour les services du secteur privé.

D'une part, des régularisations de subventions d'ampleur variable interviennent *a posteriori*, après la clôture des comptes (158). D'autre part, l'Agence a modifié à plusieurs reprises les règles de comptabilisation des avances en fonction des crédits budgétaires disponibles. Ainsi, de 1996 à 2000, l'Agence a progressivement reporté sur l'année n l'imputation des avances du mois de janvier qui étaient habituellement imputées sur l'année n-1, ne comptabilisant donc ces années-là que 11 mois de subventions pour plusieurs services (159).

De 2001 à 2005, l'AWIPH a enregistré correctement les subventions forfaitaires annuelles. Il faut rappeler à ce propos que l'Agence a bénéficié d'un refinancement important grâce à une augmentation de plus de 16 % de sa dotation annuelle. En outre, le plafonnement des subventions forfaitaires annuelles de l'année 2001 aux montants octroyés en 2000 (adaptés), imposé par l'arrêté du Gouvernement wallon du 11 janvier 2001, a également contribué à faciliter la maîtrise budgétaire.

Par contre, en 2006, l'Agence a pratiqué un mécanisme inverse: la réception, en septembre 2006, d'une subvention du Fonds social européen de 9.333.334 euros qui n'était attendue qu'en 2007 a conduit à anticiper sur 2006 l'imputation des avances de subventions forfaitaires annuelles à certains services à concurrence de 16,75 millions d'euros.

Cette opération a été autorisée par l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 novembre 2006 qui fixe, pour les années budgétaires 2006 et 2007, une règle dérogatoire aux mécanismes de subventionnement des services et structures visés à l'article 24, alinéa 2, du décret du 6 avril 2005 relatif à l'intégration des personnes handicapées. Elle a permis de limiter le boni de l'exercice 2006 par la comptabilisation de 13 mois (au lieu de 12) d'avances de subventions forfaitaires annuelles (S.F.A.) à certains services mais également de présenter un budget pour l'année 2007 en équilibre en n'y faisant apparaître que 11 mois d'avances pour ces services.

Dans le tableau ci-dessous, les reports et les anticipations d'imputation ont été neutralisés afin de déterminer l'évolution réelle, entre 2000 et 2006, de la subvention visant à couvrir les charges de fonctionnement et de personnel des services.

TABLEAU 6 – SUBVENTION VISANT À COUVRIR LES CHARGES DE FONCTIONNEMENT ET DE PERSONNEL DES SERVICES – COMPARAISON 2000 - 2006

(en euros)

S.F.A. y compris revalorisation barémique, ancienneté pécuniaire et emplois «Taminiaux» comptabilisés en 2000	200.497.336,16
à déduire: report de 1999 à 2000	3.874.575,79
à ajouter: report de 2000 à 2001	16.405.593,47
S.F.A. y compris revalorisation barémique, ancienneté pécuniaire et emplois «Taminiaux» relatifs à l'année 2000	213.028.353,84
S.F.A. y compris revalorisation barémique, ancienneté pécuniaire et emplois «Taminiaux» comptabilisés en 2006	314.596.371,53
à déduire: imputation anticipée des avances 2007	16.745.862,39
S.F.A. y compris revalorisation barémique, ancienneté pécuniaire et emplois «Taminiaux» relatifs à l'année 2006	297.850.509,14
Augmentation réelle 2000 - 2006	84.822.155,30

(158) Des régularisations de subventions relatives aux années 2002 à 2005 ont été imputées en 2006 pour près de 3 millions d'euros. Il convient toutefois de noter la diminution sensible de ces régularisations *a posteriori* à partir de 2001, en raison de la fixation par l'arrêté du 11 janvier 2001 de délais pour la rentrée des déclarations et des relevés trimestriels par les services et de l'imposition de sanctions en cas de retard.

(159) Les dépenses imputées en 1999 sont ainsi sous-estimées à concurrence de 3,88 millions d'euros (1,85 million d'euros de report d'avances de subventions forfaitaires annuelles de janvier 2000 et 2,03 millions d'euros de supplément de subventions pour ancienneté pécuniaire). Ce montant a été comptabilisé en 2000. En 2000, le report sur l'année 2001 est de 16,4 millions d'euros.

Entre 2000 et 2006, la subvention forfaitaire annuelle a augmenté de 84,8 millions d'euros (39,8 %), dont 36,4 millions s'expliquent par la seule revalorisation barémique accordée aux travailleurs du secteur en vertu des accords du non-marchand pour la période 2000-2006 (160).

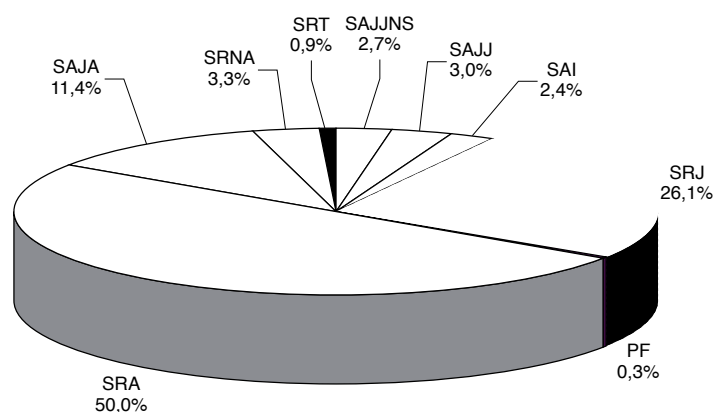
Le coût de l'indexation sur la période 2000-2006 peut être estimé à 27,9 millions d'euros (161), tandis que l'impact de l'augmentation de l'ancienneté moyenne des travailleurs des services est évalué à 9 millions d'euros (162).

D'autres facteurs ont, dans une moindre mesure, contribué à l'augmentation des dépenses. Ainsi, le coût de l'ouverture de nouveaux services pour adultes et de services d'aide à l'intégration, hors transformations qui se sont réalisées à budget constant, est estimé à 2,5 millions d'euros par la division de l'accueil et de l'hébergement.

Enfin, 1,09 million d'euros ont été consacrés aux régularisations des subventions versées aux services qui prennent en charge des bénéficiaires de la catégorie C jusqu'alors subventionnés sur la base des barèmes inférieurs de la catégorie B (163).

Ainsi que l'illustre la figure ci-après, les services résidentiels bénéficient de 80,2 % du montant global de la subvention annuelle en 2006 contre 78 % en 1998. Les services pour adultes et les structures pour jeunes se voient respectivement octroyer 66 % et 34 % de cette subvention contre 58 % et 42 % en 1998.

FIGURE 2 – RÉPARTITION DE LA SUBVENTION FORFAITAIRE ANNUELLE (164) PAR TYPE DE SERVICES EN 2006



(160) Le coût global de la revalorisation barémique pour la période 2000-2006 s'élève à 152,6 millions d'euros.

(161) Montant estimé sur la base de l'évolution des tarifs par prise en charge qui déterminent la subvention forfaitaire annuelle.

(162) En application de l'article 26 de l'arrêté du 9 octobre 1997 relatif aux conditions d'agrément et de subventionnement des services résidentiels, d'accueil de jour et de placement familial pour personnes handicapées, un supplément de subvention est accordé aux services dont l'ancienneté pécuniaire moyenne de l'ensemble du personnel dépasse 10 ans.

(163) Ces régularisations concernent 157 bénéficiaires adultes.

(164) Y compris la revalorisation barémique, le supplément pour ancienneté pécuniaire et la subvention visant à renforcer l'encadrement.

4.3. Les subventions journalières et les parts contributives

A l'exception des services résidentiels de transition, l'ensemble des services résidentiels, d'accueil de jour et de placement familial bénéficient d'une subvention journalière accordée par journée de présence des bénéficiaires.

Les constats formulés lors de l'audit initial se confirment. Globalement, les parts contributives des bénéficiaires compensent largement la charge des frais personnalisables. En 1998, les contributions des bénéficiaires excédaient les subventions journalières à concurrence de 17,1 millions d'euros ; en 2005, ce surplus s'élève à 22,8 millions d'euros.

La situation est néanmoins très différente selon le type de structures : dans les services pour jeunes, les participations des bénéficiaires ne couvrent pas les subventions journalières pour frais personnalisables, alors que, dans les services adultes, elles les dépassent largement.

TABLEAU 7 – SUBVENTIONS JOURNALIÈRES ET PARTS CONTRIBUTIVES
PAR TYPE DE SERVICE (165) – COMPARAISON ENTRE 1998 ET 2005

(en euros)

	Subventions journalières (S.J.)		Parts contributives (P.C.)		Différence (S.J. - P.C.)	
	1998	2005	1998	2005	1998	2005
S.R.J.	4.062.511,31	4.267.316,52	3.147.722,23	4.103.535,18	914.789,08	163.781,34
S.A.J.J.N.S.	161.611,70	278.941,77	162.997,43	132.499,33	-1.385,72	146.442,44
S.A.J.J.	1.041.797,33	391.373,12	956.135,24	209.739,49	85.662,09	181.633,63
S.R.N.A.	1.301.029,50	1.487.306,90	3.335.459,43	4.385.648,93	-2.034.429,93	-2.898.342,03
S.R.A.	7.862.897,53	10.729.078,53	22.998.996,03	30.013.781,52	-15.136.098,50	-19.284.702,99
SAJA	1.288.136,56	1.935.622,09	2.245.025,40	3.057.718,14	-956.888,84	-1.122.096,05
Total	15.717.983,93	19.089.638,93	32.846.335,76	41.902.922,59	-17.128.351,83	-22.813.283,66

Toutefois, la comparaison des écarts entre 1998 et 2005 dans les services résidentiels pour jeunes (S.R.J.) traduit une amélioration sensible de la situation, essentiellement due à l'évolution du mode de calcul des participations. En effet, bien que la subvention journalière y ait été majorée pour couvrir le coût des prestations de santé et les frais supplémentaires résultant de séjours de vacances des bénéficiaires (166), depuis le 1^{er} janvier 2001, la part contributive du bénéficiaire jeune est déterminée sur la base des revenus annuels des personnes dont il est fiscalement à charge, sans pouvoir être inférieure aux deux tiers des allocations familiales (167), alors qu'auparavant, cette participation était limitée aux deux tiers des allocations familiales.

Par contre, l'intégration des frais de transport dans la subvention journalière à partir du 1^{er} janvier 2001 (168) a contribué à augmenter l'écart entre subvention journalière et part contributive pour les deux types de services d'accueil de jour pour jeunes (S.A.J.J.N.S. et S.A.J.J.).

(165) S.R.J. (service résidentiel pour jeunes) ; S.A.J.J.N.S. (service d'accueil de jour pour jeunes non scolarisables) ; S.A.J.J. (service d'accueil de jour pour jeunes) ; S.R.N.A. (service résidentiel de nuit pour adultes) ; S.R.A. (service résidentiel pour adultes) ; SAJA (service d'accueil de jour pour adultes).

(166) Précédemment, ces dépenses étaient remboursées aux services sur la base des frais réellement exposés. La forfaitarisation de ce type de frais et son intégration dans la subvention journalière ont également été réalisées dès 2001 pour les services de placement familial.

(167) Ce montant étant ramené en base journalière.

(168) Les frais de transport étaient antérieurement remboursés sur la base d'un forfait et du nombre de jours de ramassage collectif en service d'accueil de jour pour jeunes et sur la base des dépenses réellement effectuées en service d'accueil de jour pour jeunes non scolarisables.

4.4. Coût moyen net, par prise en charge et par type de services

Le tableau suivant renseigne l'évolution du coût total moyen (169) pour l'AWIPH du subventionnement des institutions entre 1998 et 2006.

TABLEAU 8 – ÉVOLUTION DU COÛT MOYEN NET, PAR PRISE EN CHARGE ET PAR TYPE DE SERVICES ENTRE 1998 ET 2006

(en euros)

Coût net moyen	1998	2006
Jeunes		
S.R.J.	25.185,98	35.850,61
S.A.J.J.N.S.	19.221,66	30.937,06
S.A.J.J.	11.170,08	15.961,18
Adultes		
S.R.N.A.	8.468,04	14.552,96
S.R.A.	23.758,12	37.158,11
SAJA	12.573,16	19.055,79

4.5. La prise en charge des cas prioritaires par le biais des conventions nominatives

Le coût de la prise en charge des personnes prioritaires qui n'a pu se réaliser dans le cadre du subventionnement ordinaire des services, mais par le biais d'une place nominative (170) ou d'une convention nominative (171), s'élève à 5,5 millions d'euros en 2006. Depuis 2001, la Région a débloqué chaque année des moyens financiers additionnels afin de répondre aux situations urgentes de demande de prise en charge de personnes lourdement handicapées.

TABLEAU 9 – ÉVOLUTION DE 2001 À 2006 DES DÉPENSES DE PRISE EN CHARGE DE CAS PRIORITAIRES PAR LE BIAIS DE PLACES OU DE CONVENTIONS NOMINATIVES

(en euros)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Cas prioritaires	451.762,70	1.090.441,98	1.817.898,40	3.289.982,30	4.338.000,93	5.539.358,51

La comparaison ci-après de l'intervention de l'AWIPH par type de services en fonction de la solution adoptée suscite question, car les services non subventionnés doivent respecter les mêmes normes d'encadrement pour les personnes prioritaires concernées que les services bénéficiant d'un agrément ordinaire. Cette différence de subventionnement risque de conduire le service non subventionné à réclamer au bénéficiaire une contribution financière plus importante que celle fixée par la réglementation pour les services agréés et subventionnés (172).

(169) Coût net, déduction faite des parts contributives.

(170) Dans un service agréé et subventionné.

(171) Dans un service agréé non subventionné ou dans une institution autorisée à prendre en charge des personnes handicapées sur la base de l'article 29 du décret du 6 avril 1995.

(172) D'autant qu'aucun plafond n'est fixé pour cette contribution financière en service dit «article 29». Le service agréé non subventionné ne peut, quant à lui, exiger une part contributive excédant 150 % des montants fixés par l'arrêté du 9 octobre 1997.

TABLEAU 10 – PRISE EN CHARGE DES PERSONNES PRIORITAIRES :
COMPARAISON DE LA SUBVENTION ANNUELLE EN FONCTION DE LA SOLUTION TROUVÉE

(en euros)

Montant de la subvention annuelle accordée en 2006	S.R.A.	S.R.N.A.	SAJA
Convention nominative en service agréé non subventionné ou en service autorisé à prendre en charge des personnes handicapées	19.079,07	19.079,07	14.726,78
Place nominative en service agréé et subventionné	46.111,15	16.347,27	22.946,39
Prise en charge par le biais de l'agrément ordinaire (catégorie C)	Entre 39.616,51 et 46.111,15 en fonction du pourcentage de présence durant les week-ends	16.347,27	22.946,39

4.6. Les emplois financés grâce aux mesures portant promotion de l'emploi dans le secteur non marchand (arrêté royal du 22 septembre 1989)

Nonante-neuf emplois sont financés par le Fonds pour l'emploi dans une quarantaine de services résidentiels pour adultes agréés par l'Agence et gérés par le secteur privé dans le cadre de l'arrêté royal du 22 septembre 1989 portant promotion de l'emploi. L'objectif est de garantir la création d'emplois au profit de chômeurs de longue durée, moyennant respect de certaines conditions, en contrepartie d'une réduction de cotisations sociales.

L'analyse des données comptables conduit la Cour à relever que le montant des recettes perçues par l'AWIPH au cours de ces deux dernières années est inférieur au montant des subventions définitives allouées aux services concernés, pour la création d'emplois supplémentaires.

Cette discordance s'explique par le fait que l'Agence finance les emplois sur la base du coût réel, alors que les recettes sont figées à 2 % de la masse salariale majorée des cotisations patronales de l'année 1997.

TABLEAU 11 – ÉVOLUTION DES RECETTES ET DES DÉPENSES EN RELATION AVEC LES EMPLOIS «ARRÊTÉ ROYAL DU 22 SEPTEMBRE 1989»

(en euros)

Compte	Libellé	2005	2006
682.25	Financement convention Vandenbrande	3.018.878,92	3.179.243,39
782.25	Financement convention Vandenbrande	2.718.297,34	2.667.124,07
	Coût net à charge de l'Agence	300.581,58	512.119,32

En raison de l'indexation des salaires, cet écart ne pourra qu'augmenter dans le futur. La Cour recommande donc à l'Agence d'entamer la renégociation de cet accord avec l'Etat fédéral par l'intermédiaire de son ministre de tutelle.

4.7. Les projets spécifiques conventionnés

Sept services nés des transformations obligatoires des structures pour jeunes seront subsidiés dans le cadre d'une convention. Trois d'entre eux prennent des jeunes en charge selon la formule d'un accueil de jour ou d'une aide à l'intégration.

Selon l'Agence, ce type de projet présente l'avantage d'assurer une prise en charge adaptée à l'évolution des besoins des jeunes, puisque, n'étant plus tributaire du nombre de jours de présence des jeunes pour bénéficier de la subvention, l'équipe éducative peut les suivre dans leur processus d'évolution sans devoir passer le relais à un autre service.

Le projet de convention porte sur une période de trois ans et fixe le nombre de personnes handicapées que le service devra prendre en charge. La subvention sera répartie en trois enveloppes (la première destinée à couvrir les frais de fonctionnement du service et de prise en charge des activités des bénéficiaires, la seconde pour les frais de personnel et la dernière pour le coût des médecins du service).

Le projet fixe le montant de la participation financière des bénéficiaires ainsi que le mode d'évaluation de l'exécution de la convention sans toutefois fixer les critères à utiliser.

Dans la mesure où ces conventions n'en sont encore qu'au stade de projet, la Cour ne peut formuler de commentaires sur leur contenu. Elle se limite à relever l'absence de base réglementaire du financement de ces sept services au moment de l'audit. En effet, les projets de convention n'étaient pas encore signés, alors que les services concernés ont conservé depuis leur création (pour certains, le 1^{er} septembre 2006) le montant de la subvention antérieure.

4.8. Les emplois financés dans le cadre des aides à la promotion de l'emploi (décret du 25 avril 2002)

Selon le cadastre de l'emploi réalisé pour l'année 2005 auprès des services agréés, 487,1 postes équivalents temps plein ont été financés dans le cadre des aides à la promotion de l'emploi (A.P.E.) dans le secteur de l'accueil et de l'hébergement au sens large : 364,5 dans les services agréés et subventionnés par l'Agence, 85 dans les services *extra-muros* agréés et 37,6 dans les services agréés non subventionnés.

Le montant des aides A.P.E. octroyées à ce secteur peut être évalué à 10,93 millions d'euros en 2005 (173).

Par ailleurs, dans le cadre des accords du non-marchand du 16 mai 2000 et conformément à la décision du Gouvernement wallon du 23 juin 2005 d'octroyer des crédits supplémentaires nécessaires à l'harmonisation complète des barèmes au 1^{er} janvier 2006, en référence aux échelles barémiques du secteur hospitalier privé, l'AWIPH a été chargée de répartir un montant de 229.000 euros entre les services qui occupent des travailleurs dans le cadre des aides A.P.E., à savoir les services résidentiels et d'accueil de jour agréés et subventionnés, les services d'accompagnement, d'aide précoce, d'aide à la vie journalière mais aussi les services agréés non subventionnés.

Ce complément de subvention A.P.E. a été réparti sur la base des informations du cadastre de l'emploi au prorata du nombre de points, de la durée et des périodes de prestations des travailleurs A.P.E. occupés par les services concernés au cours de l'année 2005.

(173) Evaluation réalisée par la Cour sur la base du nombre de points A.P.E. affectés aux postes concernés, des périodes de prestations des travailleurs et de leur régime de travail, le nombre de points A.P.E. consommés en 2005 a été estimé à 4.225, ce qui permet d'évaluer le montant des subventions à 10,93 millions d'euros en 2005, compte tenu de la valeur du point A.P.E. fixé à 2.586,9 euros pour cette période.

TABLEAU 12 – RÉPARTITION PAR TYPE DE SERVICES DU COMPLÉMENT DE SUBVENTION A.P.E.
DESTINÉ À COUVRIR LA REVALORISATION BARÉMIQUE EN 2006
DANS LE SECTEUR DE L'ACCUEIL ET DE L'HÉBERGEMENT

(en euros)

Type de service	Nombre de postes A.P.E. (équivalents temps plein)	Estimation du nombre de points A.P.E. utilisés (points A.P.E. x durée x période de prestations)	Montant du complément de subvention octroyé
S.R.A.	193,9	1.536	83.513,44
S.R.J.	39,1	387	21.031,90
S.R.N.A.	29,0	256	13.939,29
S.R.T.	2,8	23	1.275,76
SAJA	90,3	830	45.143,80
S.A.J.J.	1,2	10	540,15
S.A.J.J.N.S.	8,3	62	3.346,43
Services d'aide à l'intégration	5,6	56	3.038,97
Services d'aide à la vie journalière	8,3	79	4.272,65
Services d'accompagnement	51,3	445	24.204,10
Services d'aide précoce	19,2	178	9.675,79
Services de placement familial	0,5	5	271,16
Services agréés non subventionnés	37,6	359	19.497,95
Total	487,1	4.225	229.751,39

Ainsi que la Cour l'a déjà fait observer lors d'un audit récent consacré aux aides A.P.E. (174), ce financement complémentaire à celui du Forem va compliquer le contrôle de l'absence de surfinancement des charges salariales. Or il convient de souligner que plus de deux tiers des postes A.P.E. dans ce secteur bénéficient d'au moins 8 points, seuil à partir duquel le risque d'excédent de subventionnement est réel.

4.9. Conclusions

Le compte d'exécution du budget de l'AWIPH de l'année 2006 ne renseigne toujours pas le coût exact d'une année de subventionnement complète des institutions du secteur. La fluctuation des critères d'imputation au gré des crédits budgétaires disponibles, contraire au principe comptable fondamental de permanence des règles d'imputation, contrarie la détermination du coût de la politique mise en œuvre.

La Cour rappelle une fois de plus qu'il convient de respecter les dispositions des articles 2 et 4 de l'arrêté royal du 7 avril 1954 portant règlement général sur le budget et la comptabilité des organismes d'intérêt public visés par la loi du 16 mars 1954, c'est-à-dire d'imputer les dépenses et les recettes budgétaires sur la base des droits acquis respectivement à charge et au profit de l'organisme. A défaut, les comptes de l'organisme ne pourront donner une image fidèle de sa situation patrimoniale et financière.

Au cours des six dernières années, le coût global de l'accueil et de l'hébergement (175) pour l'Agence, déduction faite des contributions des personnes handicapées bénéficiaires, est passé de 201,5 millions d'euros en 2000 à 295,3 millions d'euros en 2006, ce qui correspond à une augmentation de 46,5 %. S'y ajoutent les subsides accordés par le Forem dans le cadre des aides à la promotion de l'emploi, évalués à 10,9 millions d'euros en 2005.

(174) Rapport en instance de publication.

(175) Hors subsides à l'infrastructure.

La croissance la plus significative (+ 84,8 millions d'euros) concerne la subvention forfaitaire annuelle qui couvre les charges de fonctionnement et de personnel des services agréés et subventionnés. La revalorisation barémique accordée aux travailleurs du secteur en vertu des accords du non-marchand pour la période 2000-2006, l'indexation des subventions, l'augmentation de l'ancienneté pécuniaire du personnel des services subsidiés, l'ouverture d'un nombre très limité de nouveaux services et la régularisation du niveau de subventionnement des services prenant en charge des bénéficiaires lourdement handicapés constituent, par ordre décroissant d'importance, les principaux facteurs explicatifs de l'évolution de la subvention forfaitaire annuelle.

Dès 2001, des moyens supplémentaires ont été consacrés aux personnes polyhandicapées par le biais de places ou de conventions nominatives dans les services agréés ou titulaires d'une simple autorisation de prise en charge. En 2006, ces dépenses se sont élevées à 5,5 millions d'euros. En outre, une enveloppe d'un million d'euros sera répartie en 2007 entre les services agréés non subventionnés afin de pallier l'absence de financement des prises en charge de bénéficiaires pourtant éligibles aux aides de l'Agence.

Le nombre d'emplois dans les services agréés et subventionnés du secteur est également en augmentation. Le nombre de travailleurs, exprimés en équivalents temps plein, est passé de 6.300 en 1999 à 6.900 en 2005. Parmi ces travailleurs figurent 487,1 postes financés dans le cadre des aides à la promotion de l'emploi.

Comme la Cour l'a déjà signalé lors de l'audit initial, il serait plus cohérent que le coût du personnel d'une activité reconnue d'utilité publique par le biais de son agrément soit supporté par le budget concerné, en l'occurrence, celui réservé aux personnes handicapées, d'autant que ces travailleurs à charge d'autres budgets sont valorisés intégralement par l'Agence lors de la vérification des normes d'encadrement. Par ailleurs, le problème du contrôle malaisé de l'absence de financement excédentaire des charges salariales des travailleurs recrutés dans le cadre des aides A.P.E. serait *ipso facto* résolu.

La Cour relève également l'absence de base légale au subventionnement des sept projets spécifiques, dans la mesure où les conventions précisant les modalités de subventionnement des services concernés n'étaient pas encore signées lors de l'audit, alors que certains de ces services existent depuis le 1^{er} septembre 2006.

Enfin, la Cour constate que la coexistence actuelle de divers mécanismes de subventionnement pour la prise en charge de bénéficiaires éligibles aux aides de l'Agence soulève la question du financement équitable des services qui les prennent en charge.

5. Le subventionnement des services d'accueil et d'hébergement et des services d'aide à l'intégration

5.1. Rappel de l'audit initial

La Cour avait souligné la complexité du système de subventionnement, particulièrement au niveau du mode de calcul de la subvention annuelle destinée à couvrir les frais de fonctionnement et de personnel, ainsi que l'absence d'objectivation de certains coefficients.

Par rapport au précédent système de subventionnement, plusieurs améliorations sensibles avaient toutefois été signalées, au niveau de la transparence, d'une part, et du temps de réaction du mécanisme en cas de variation de l'occupation des services, d'autre part. Le système continuait néanmoins à générer chaque année d'importants excédents de subventionnement, de l'ordre de 150 millions de francs (3,7 millions d'euros). Si cette situation résultait en grande partie de l'application des dispositions réglementaires, la Cour des comptes avait toutefois décelé deux situations anormales.

Par ailleurs, le système risquait d'induire des effets pervers, notamment au niveau de l'accueil et de l'hébergement des personnes lourdement handicapées.

Enfin, l'étroite connexion entre le handicap principal des bénéficiaires mineurs d'âge, parfois malaisé à déterminer en cas de polyhandicap, et le taux de subventionnement des services soulevait la question de l'équité du système qui ne tenait pas suffisamment compte des besoins réels des personnes en matière de prise en charge.

5.2. Réponse du ministre

Le ministre avait fait remarquer que le retour au système de la subvention théoriquement due induirait des coûts indirects pour l'AWIPH et affecterait de manière très inégale les services concernés. Le réexamen des modalités de subventionnement devait, selon lui, mieux tenir compte des besoins réels des personnes handicapées (notamment en termes d'encadrement) et de la nécessité d'assurer la viabilité des services et la maîtrise de la gestion du budget de l'AWIPH. Il signalait que des mesures seraient prises pour limiter à bref délai certains effets non désirés ou corriger certaines anomalies relevées par la Cour.

5.3. Evolution de la situation

Le mécanisme de calcul des subventions des services d'accueil et d'hébergement des personnes handicapées n'a pas été fondamentalement modifié, il demeure donc complexe.

Au niveau du contrôle interne de la division chargée de l'agrément et du subventionnement de ces services, des améliorations sensibles sont intervenues grâce à la rédaction de procédures, à l'informatisation du service et, par conséquent, à l'utilisation accrue des informations contenues dans le logiciel LAM pour le contrôle des relevés trimestriels regroupant les données utiles à la détermination des subventions et aujourd'hui transmis sur support informatisé à l'Agence.

L'informatique intégrée n'est toutefois pas encore opérationnelle, mais l'Agence procède à une analyse des problèmes soulevés par les contrôleurs de gestion à ce niveau, notamment les risques liés au traitement d'un volume important d'informations dans des tables qui ne bénéficient pas de la garantie de sécurité nécessaire, risques accrus par la maîtrise de toutes les phases de la gestion des données nécessaires au calcul des subventions forfaitaires annuelles par une seule personne.

Diverses modifications réglementaires ont permis de répondre, parfois partiellement, aux constats formulés par la Cour lors de l'audit initial. Ainsi, les subventions par prise en charge sont aujourd'hui identiques dans tous les services d'aide à l'intégration et le retour plus rapide à la subvention théorique a été favorisé surtout dans les services pour adultes. Par ailleurs, une modification réglementaire vise à accélérer la réduction automatique de la capacité agréée des services en cas de chute de l'occupation moyenne de référence. A ce propos, la Cour s'interroge sur les motifs justifiant l'exclusion de ce mécanisme, à dater du 1^{er} janvier 2006, des services d'une capacité inférieure à 15 places.

Certains constats formulés lors de l'audit initial demeurent.

Subsiste ainsi le financement différencié de la personne handicapée adulte selon qu'elle fréquente un service résidentiel pour adultes, qu'elle soit prise en charge conjointement par un service d'accueil de jour et un service résidentiel de nuit ou qu'elle soit prise en charge à temps plein par ce dernier service.

De même, l'évolution de certains paramètres de subventionnement, tels que la prise en charge par le service d'une population plus légèrement handicapée, la diminution du pourcentage de présence les week-ends et jours fériés ou encore la plus grande scolarisation des bénéficiaires, n'entraînent toujours pas systématiquement un ajustement à la baisse de la subvention. Ainsi, certains services bénéficient encore d'une subvention annuelle nettement supérieure à celle qu'ils devraient obtenir en fonction du type de population prise en charge. L'écart entre les subventions attribuées aux institutions et celles auxquelles elles ont théoriquement droit en fonction de la population prise en charge s'élève à 3,1 millions d'euros en 2006.

Certes, lors de l'audit initial, l'AWIPH avait fait remarquer que le retour à la subvention théorique induirait des coûts indirects dans la mesure où le supplément de subvention à octroyer aux services dont l'ancienneté pécuniaire moyenne du personnel dépasse 10 ans serait alors plus important. La Cour reconnaît la pertinence de cet argu-

ment. Elle relève toutefois qu'à l'heure actuelle, certains services bénéficient d'un écart entre le prix théorique et le prix attribué tellement élevé qu'il ne pourrait être compensé par le supplément pour ancienneté pécuniaire.

Enfin, l'étroite connexion entre le handicap principal (176) des bénéficiaires mineurs d'âge et le taux de subventionnement des services qui les prennent en charge pose toujours la question de l'équité du système qui ne tient pas suffisamment compte des besoins réels des personnes en termes de prise en charge.

Dans son nouveau contrat de gestion portant sur la période 2007-2011, l'Agence s'engage néanmoins à «*entrer progressivement dans un système de subventionnement correspondant aux besoins réels des personnes handicapées* (177)». Le cas des services résidentiels de nuit est notamment cité.

Dans sa réponse, le ministre évoque à ce propos l'élaboration et l'expérimentation d'un outil de subventionnement, prenant davantage en considération les besoins d'aide et de prise en charge des personnes.

La Cour suivra attentivement cette évolution, mais elle insiste d'ores et déjà sur la nécessité de mettre en place un système de subventionnement basé sur des critères clairs, objectivables, identiques pour tous, afin de garantir l'égalité de traitement des services et des personnes prises en charge. Le respect de ces critères doit au surplus être aisément mesurable afin de faciliter l'évaluation des services prestés.

2.10. Les marchés publics de l'Institut wallon de formation en alternance et des indépendants et petites et moyennes entreprises conclus en 2005 et 2006 (178)

La Cour a examiné les modalités de passation et d'exécution des marchés publics conclus en 2005 et 2006 par l'I.F.A.P.M.E. Le contrôle a révélé quelques carences au niveau des règles de publicité, une certaine confusion entre les critères de sélection qualitative et les critères d'attribution, des défaillances dans le respect des modes de passation des marchés publics et dans leur exécution. La Cour a recommandé à l'I.F.A.P.M.E. de poursuivre la centralisation de la gestion des marchés et l'élaboration de documents de référence, d'améliorer la connaissance de la réglementation des marchés publics et d'instaurer une plus grande rigueur dans son application.

1. Introduction

La Cour des comptes a procédé, dans le courant du premier trimestre 2007, à un contrôle de légalité des marchés publics de travaux, de fournitures et de services passés par l'Institut wallon de formation en alternance et des indépendants et petites et moyennes entreprises, organisme d'intérêt public, pararégional de type B au sens de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes publics.

(176) Parfois difficilement déterminable au regard de l'ensemble des handicaps (associés) de la personne.

(177) Cf. Contrat de gestion de l'AWIPH pour la période 2007-2011, chapitre 1^{er} «Engagements de l'Agence», deuxième axe stratégique «Déployer et renforcer les politiques spécifiques au bénéfice des personnes handicapées».

(178) *Dr* 3.263.065.

1.1. Base légale

Les marchés publics passés en 2005 et 2006 par l'I.F.A.P.M.E. concernent uniquement les secteurs classiques, c'est-à-dire le régime général. Ces marchés sont dès lors soumis aux dispositions suivantes :

- la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services ;
- l'arrêté royal du 8 janvier 1996 relatif aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services et aux concessions de travaux publics ;
- l'arrêté royal du 26 septembre 1996 établissant les règles générales d'exécution des marchés publics et des concessions de travaux publics, ainsi que son annexe, le cahier général des charges des marchés publics de travaux, de fournitures et de services et des concessions de travaux publics.

1.2. Méthodologie

Les marchés publics conclus par l'I.F.A.P.M.E. pendant les années 2005 et 2006 et dont le montant estimé est égal ou supérieur à 22.000 euros hors T.V.A., seuil d'applicabilité du cahier général des charges (179), sont concernés par le présent examen.

Dans ce cadre, trente-huit marchés publics ont été pris en considération ; ils concernent des travaux, des fournitures ou des services, au sens de l'article 5 de la loi du 24 décembre 1993.

Les résultats provisoires du contrôle ont été communiqués le 18 juillet 2007 à l'administratrice générale de l'I.F.A.P.M.E. Les commentaires de celle-ci sont parvenus à la Cour le 13 août 2007. Il en a été tenu compte dans le rapport adressé le 4 septembre 2007 au ministre de la Formation, auquel il n'a pas été répondu à ce jour.

2. La gestion des dossiers

Il existe, au sein de l'I.F.A.P.M.E., une réelle centralisation des marchés publics ; celle-ci se retrouve au niveau du service juridique et est intervenue de manière graduelle :

- en 2004, le service précité examinait uniquement les marchés publics supérieurs au montant hors T.V.A. de 67.000 euros (180) ;
- en 2005, l'intervention du service précité s'est étendue à bon nombre de marchés publics dont le montant estimé était égal ou supérieur à 22.000 euros hors T.V.A. (181) ;
- à partir de 2006, le rôle du service juridique n'a cessé de s'accroître et, en 2007, l'action de ce service s'est concrétisée par l'adoption d'un document indiquant les interventions (obligatoires et datées) dudit service dans la phase de passation d'un marché et par l'examen de la presque totalité des marchés publics, les marchés dont le montant à approuver ne dépasse pas 5.500 euros hors T.V.A. (182) n'étant cependant pas concernés.

Toutefois, l'organisme n'a pas été en mesure d'établir une liste fiable et exhaustive des marchés publics passés durant la période de référence. Ainsi, plusieurs marchés publics repris dans le cadre du présent contrôle ne figuraient pas sur les listes transmises à la Cour des comptes ; par contre, d'autres marchés publics nullement concernés par le contrôle de la Cour figuraient, à tort, sur les listes précitées.

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

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

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

(182) Article 122, alinéa 1^{er}, 1^o, de l'arrêté royal du 8 janvier 1996.

Les marchés publics conclus durant la période de référence sont identifiés uniquement par leur objet. Il n'existe aucun mode d'identification des marchés publics qui soit commun à tous les services de l'I.F.A.P.M.E. L'attribution d'un numéro d'identification propre à chaque marché serait nécessaire, d'autant plus qu'à partir de 2007, l'administration centrale prend en charge la passation de tous les marchés publics de l'organisme, y compris ceux des directions territoriales.

En ce qui concerne la nécessité d'attribuer un numéro d'identification propre à chaque marché, l'organisme a précisé, dans sa réponse du 13 août 2007, avoir mis au point six répertoires pour 2007, par type de marché (travaux, fournitures ou services) et en fonction du montant hors T.V.A. du marché (d'une part, supérieur ou égal à 22.000 euros et, d'autre part, inférieur à ce montant). A partir de 2007, un numéro d'identification spécifique à chaque catégorie est attribué par le service juridique à tout marché.

Quelques lacunes ont été relevées. Parmi celles-ci, on remarque l'absence de demandes de prix, de factures, de réception des travaux, fournitures ou services, de la preuve de la constitution du cautionnement, de la décision motivée d'attribution du marché ou simplement de date et de signature sur de nombreux documents.

Pour être complet, le dossier d'un marché public doit contenir l'ensemble des documents relatifs à la passation et à l'exécution de celui-ci, tels que le cahier spécial des charges ou la convention, l'avis de marché ou la demande de prix, le rapport de sélection qualitative (en procédure restreinte), le rapport d'analyse des offres, la décision motivée d'attribution du marché, la notification de l'attribution du marché et/ou le(s) bon(s) de commande, la preuve de la constitution du cautionnement, les documents relatifs au(x) paiement(s) et à la réception des travaux, fournitures ou services. Tous ces documents devraient, en outre, être datés et signés.

Afin d'aider les personnes en charge des marchés publics au sein de l'I.F.A.P.M.E., le service juridique a élaboré, en 2005, un vade-mecum des marchés publics ainsi que des modèles de documents du marché.

3. La passation des marchés

3.1. Les modes de passation utilisés

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

L'appel d'offres (183)

La procédure de l'appel d'offres général concerne quatre marchés publics de travaux, de fournitures ou de services (10,5 % des marchés examinés). La forme restreinte de l'appel d'offres a été utilisée dans un seul cas, pour un marché public de services.

En appel d'offres général ou restreint, le marché doit être attribué au soumissionnaire qui a remis l'offre régulière la plus intéressante, en tenant compte des critères d'attribution qui doivent être mentionnés dans le cahier spécial des charges ou, le cas échéant, dans l'avis de marché.

Quelques remarques ont été formulées quant aux critères d'attribution, leur classement, leur évaluation, ainsi qu'à la présence de sous-critères d'attribution. Celle-ci a fait l'objet d'un commentaire de l'I.F.A.P.M.E. dans sa réponse du 13 août 2007.

(183) Articles 14 et 16 de la loi du 24 décembre 1993. Articles 114 et 115 de l'arrêté royal du 8 janvier 1996.

La procédure négociée sans publicité préalable (184)

Cette procédure est la plus utilisée pour l'ensemble des marchés publics examinés ; elle concerne 33 cas (près de 87 % des marchés).

Il convient de rappeler que les conditions légales d'application de l'article 17, § 2, de la loi du 24 décembre 1993 sont de stricte interprétation et que, dans chaque cas, le pouvoir adjudicateur doit justifier formellement le recours à l'hypothèse envisagée, conformément à la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

L'analyse de ces marchés a généré quelques remarques relatives à l'utilisation de certaines hypothèses de procédure négociée sans publicité préalable et à l'absence de justification du recours à une hypothèse bien déterminée.

3.2. Les règles de publicité (185)

Cinq marchés publics de travaux, de fournitures ou de services sont concernés par ces règles ; n'atteignant pas les seuils européens, ils ont tous fait l'objet d'une publicité uniquement au niveau belge, dans le *Bulletin des adjudications*.

Trois marchés publics de fournitures ou de services ont initialement fait l'objet d'un appel d'offres général et, partant, d'une publicité au niveau belge avant d'être conclus selon une procédure négociée sans publicité préalable.

Les délais entre la date de l'envoi de l'avis et celle de la réception des offres (en procédure ouverte) ou des demandes de participation (en procédure restreinte) sont trop courts dans six des huit cas visés.

Ces délais – qui sont des délais minimaux et que le pouvoir adjudicateur a toujours la faculté de prolonger – peuvent être réduits en cas d'urgence. Toutefois, l'urgence doit être justifiée par des motifs pertinents qui doivent impérativement se retrouver dans le dossier du marché ; le raccourcissement du délai doit toujours être raisonnable et laisser aux soumissionnaires le temps minimal à l'établissement de leur offre ; l'établissement d'un délai trop court pour remettre une offre va à l'encontre des intérêts du pouvoir adjudicateur.

Aucune justification de l'urgence ne figure dans les dossiers des marchés présentant un délai trop court.

Une telle situation se présente également dans les procédures négociées sans publicité préalable, pour le délai prévu entre la date de la demande de prix adressée aux firmes consultées et celle prévue pour la réception des offres.

(184) Article 17, § 2, de la loi précitée. Articles 120 à 122 bis de l'arrêté royal précité.

(185) Articles 1^{er} à 15 (travaux), 27 à 41 (fournitures) et 53 à 67 (services) de l'arrêté royal du 8 janvier 1996.

3.3. La sélection qualitative (186)

Les exigences de la sélection qualitative se retrouvent dans le cas de 22 marchés publics de travaux, de fournitures ou de services (représentant 58 % des marchés examinés). Les opérations concernées comportent des documents contractuels (un cahier spécial des charges et, éventuellement, un avis de marché).

La sélection qualitative est obligatoire dans le cas d'une adjudication, d'un appel d'offres et d'une procédure négociée avec publicité préalable. Elle est facultative dans l'hypothèse d'une procédure négociée sans publicité préalable.

A part quelques rares exceptions, l'I.F.A.P.M.E. a procédé à la sélection qualitative dans tous les cas où elle est prévue dans les documents du marché. La procédure de sélection a toutefois fait l'objet de remarques. Une certaine confusion entre les critères de sélection qualitative et les critères d'attribution a également été observée.

La réglementation des marchés publics, entrée en application le 1^{er} mai 1997, opère une nette distinction entre les critères de sélection qualitative et les critères d'attribution du marché.

□ Les critères de sélection qualitative doivent permettre au pouvoir adjudicateur d'apprécier la capacité des candidats ou des soumissionnaires à exécuter tel ou tel marché en vérifiant s'ils ne se trouvent pas en situation d'exclusion et s'ils disposent bien d'une capacité financière, économique et technique suffisante.

□ Les critères d'attribution du marché sont destinés à apprécier la valeur intrinsèque de l'offre déposée par rapport aux exigences du pouvoir adjudicateur.

Dans sa réponse du 13 août 2007, l'organisme a émis des remarques sur certains des exemples mentionnés dans l'avant-projet de rapport.

Ce sont surtout des critères liés à l'expérience des soumissionnaires qui posent problème. Des critères concernant l'expérience ne peuvent, en principe, pas valoir comme critères d'attribution. De tels critères peuvent néanmoins concerner l'attribution du marché à condition que le pouvoir adjudicateur démontre que le marché en question présente une telle spécificité que le critère de l'expérience doit être repris au titre de critère d'attribution. Tel n'est pas le cas des marchés publics passés, durant la période de référence, par les services de l'I.F.A.P.M.E.

3.4. La problématique des variantes

La réglementation relative aux marchés publics établit une distinction entre les variantes imposées ou autorisées (en adjudication et en appel d'offres) (187) et les variantes libres laissées à l'initiative des soumissionnaires (en appel d'offres) (188).

(186) Articles 16 à 20 (travaux), 42 à 47 (fournitures) et 68 à 74 (services) de l'arrêté royal précité. Circulaire des services du Premier ministre du 10 février 1998 relative à la sélection qualitative des entrepreneurs, des fournisseurs et des prestataires de services, *Moniteur belge* du 13 février 1998, pp. 4.216 à 4.225.

Circulaire de la Région wallonne du 21 mai 2001 relative à la sélection qualitative des entrepreneurs, des fournisseurs et des prestataires de services, *Moniteur belge* du 18 juillet 2001, pp. 24.524 à 24.536.

154^e (9^e) Cahier d'observations, Fasc. I^{er}, *Doc. parl.*, Rég. w., 306 (1997-1998) - N^o 1, p. 32.
158^e (13^e) Cahier d'observations, Fasc. I^{er}, *Doc. parl.*, Rég. w., 279 (2001-2002) - N^o 1, pp. 16 à 19.

(187) Article 113 de l'arrêté royal du 8 janvier 1996.

(188) Article 115 de l'arrêté royal précité.

Dans le cadre du présent contrôle, seule la possibilité, pour les soumissionnaires, d'introduire des variantes libres a été relevée dans un nombre très restreint de cahiers spéciaux des charges. Par contre, l'interdiction d'introduire de telles variantes est beaucoup plus fréquente.

Dans un seul cas, l'I.F.A.P.M.E. a retenu à tort, comme critère d'attribution d'un marché public de travaux, la possibilité de remettre une ou des variantes libres.

3.5. La notification de l'attribution du marché

La notification de l'attribution du marché est un moment important de celui-ci, car, avec elle, débute l'engagement juridique du pouvoir adjudicateur envers son cocontractant.

Le contrôle a révélé que, pour la presque totalité des marchés publics examinés, une notification de l'attribution du marché a été spécialement rédigée et transmise au soumissionnaire retenu. Parfois, la notification précitée est comprise dans le bon de commande adressé à l'adjudicataire.

3.6. L'information des candidats ou des soumissionnaires

L'information des candidats et des soumissionnaires constitue une obligation imposée au pouvoir adjudicateur aux différents stades de la procédure d'attribution des marchés publics de travaux, de fournitures et de services. Celle-ci découle, en règle générale, des directives européennes et concerne des informations spécifiques en fonction des situations rencontrées dans le cadre de la passation d'un marché public. Le pouvoir adjudicateur doit ainsi porter à la connaissance des compétiteurs tantôt de simples informations factuelles les concernant, tantôt la décision motivée d'attribution du marché public.

En ce qui concerne l'information à adresser aux soumissionnaires non retenus, cette obligation est globalement rencontrée au niveau des marchés publics de l'I.F.A.P.M.E. L'information donnée mentionne généralement les voies de recours.

Dans le cadre d'un marché public de services faisant l'objet d'un appel d'offres restreint, une information a été adressée aux candidats non sélectionnés.

3.7. La décision motivée d'attribution du marché

Le pouvoir adjudicateur est tenu d'indiquer dans la décision motivée d'attribution du marché les considérations de droit et de fait qui ont servi de fondement au choix de l'entrepreneur, du fournisseur ou du prestataire de services.

Ce document, qui doit être rédigé avec beaucoup de soin mais aussi avec une certaine prudence, doit être transmis, sauf dans le cas des marchés constatés par simple facture acceptée (189), aux soumissionnaires dont l'offre n'a pas été choisie ainsi qu'à l'adjudicataire, à condition que ceux-ci en fassent la demande écrite. Conformément à la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, il est impératif qu'un tel document soit établi à la suite de l'attribution du marché, même si aucune demande n'est formulée, et conservé dans le dossier du pouvoir adjudicateur.

Dans le cadre du présent contrôle, l'absence de décision motivée d'attribution est quasi totale; on relève, tout au plus, la présence d'une telle décision dans le cas d'un marché public de services faisant l'objet d'un appel d'offres restreint et pour lequel une décision motivée de sélection qualitative a également été établie.

(189) Article 122, alinéa 1^{er}, 1^o, de l'arrêté royal du 8 janvier 1996.

4. Les modalités d'exécution

4.1. La mention de la réglementation applicable

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

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

La totalité des cahiers spéciaux des charges tient compte, de manière globale, des modifications apportées, depuis le 1^{er} mai 1997, à la réglementation précitée ; la solution adoptée, à cet égard, par l'I.F.A.P.M.E. est adéquate, car il est inutile de mentionner l'ensemble des textes modificatifs, une telle énumération étant fort longue et pouvant comporter des erreurs ou des omissions.

La réglementation applicable à un marché déterminé est celle en vigueur au moment du lancement de la procédure (avis de marché ou demande de prix, selon le cas) et non, comme le mentionne la presque totalité des cahiers spéciaux des charges examinés, celle en vigueur le jour de l'ouverture ou de la remise des offres.

4.2. La direction et le contrôle de l'exécution du marché (190)

Le fonctionnaire ou toute autre personne chargée de diriger et de contrôler l'exécution d'un marché public (architecte, bureau d'études, etc.) est désigné par le pouvoir adjudicateur lors de la notification de l'attribution du marché au soumissionnaire retenu, à moins que ce renseignement ne figure déjà dans l'avis de marché ou dans le cahier spécial des charges ; ce fonctionnaire ou cette personne est dénommé le fonctionnaire dirigeant.

A l'occasion du présent contrôle, il est apparu que la notion de fonctionnaire dirigeant n'est pas toujours claire dans les cahiers spéciaux des charges des marchés publics de l'I.F.A.P.M.E.

Il importe, à ce propos, de ne pas confondre le représentant du pouvoir adjudicateur et le fonctionnaire dirigeant du marché, celui-ci étant la personne «techniquement» idoine pour assurer la direction et le contrôle du marché qui lui a été confié.

L'identification du fonctionnaire dirigeant et, éventuellement, les missions qui lui sont dévolues dans le cadre d'un marché déterminé doivent figurer dans les «dispositions particulières» du marché figurant dans le cahier spécial de celui-ci. Le fonctionnaire précité est tenu de veiller tout particulièrement à l'application rigoureuse des clauses du cahier général des charges et du cahier spécial des charges.

4.3. L'obligation de rédiger un cahier spécial des charges

De nombreux marchés conclus en 2005 et 2006 par l'I.F.A.P.M.E. ne comportent aucun document contractuel (ni cahier spécial des charges ni document en tenant lieu), alors qu'ils atteignent ou dépassent le seuil de 22.000 euros hors T.V.A. Un tel manquement concerne des marchés publics de travaux, de fournitures et de services faisant l'objet d'une procédure négociée sans publicité préalable et se retrouve dans plus de 26 % des marchés examinés.

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

Les dérogations aux dispositions du cahier général des charges doivent toujours être placées en tête du cahier spécial des charges. Certaines d'entre elles, concernant des dispositions jugées essentielles (191), doivent être dûment motivées, ce qui n'est pas toujours le cas.

4.4. Le cautionnement (192)

Le contrôle a mis en évidence une situation insatisfaisante quant à l'obligation de constituer un cautionnement, pourtant prévue dans le cahier spécial des charges. Dans quelques cas, le cautionnement a bien été constitué dans le délai prévu à l'article 5, § 3, du cahier général des charges. Parfois, il a été constitué, mais la preuve de cette constitution est parvenue en retard à l'I.F.A.P.M.E., sans que soit d'ailleurs appliquée la pénalité prévue, de plein droit et sans mise en demeure (193). Enfin, dans de nombreux cas, il n'existe aucune trace, dans les dossiers consultés, d'un quelconque cautionnement. Une précision s'impose, à cet égard : si l'obligation de constituer un cautionnement est expressément prévue dans un cahier spécial des charges, elle doit être rencontrée, le délai d'exécution du marché important peu.

Dans le cadre de deux marchés publics de travaux, le cautionnement est fixé à 10 % du montant de ceux-ci. Une telle clause dérogatoire doit être motivée et figurer en tête du cahier spécial des charges.

Certaines modalités relatives au cautionnement, figurant dans le cahier spécial des charges de marchés publics de services, sont rédigées de manière confuse.

Dans le cas des marchés d'architecture ou d'ingénierie, un cautionnement s'impose toujours, sauf dérogation dûment motivée. En effet, à la différence des prestations juridiques (194), il est possible d'estimer la hauteur des honoraires des architectes ou des ingénieurs, sur la base de la nature et du montant des travaux à effectuer ; en outre, dans le cas présent, une estimation des prestations figurait dans les clauses techniques du cahier spécial des charges.

L'assurance des risques professionnels et le cautionnement sont des notions tout à fait différentes : le cautionnement représente une garantie financière de la bonne exécution d'un marché, tandis que l'assurance des risques professionnels a pour objet de couvrir le préjudice subi par le cocontractant en raison de la faute commise par le prestataire dans l'exercice de sa mission ; elle peut être réclamée au niveau de la sélection qualitative et principalement pour attester de la capacité financière et économique des candidats ou des soumissionnaires. D'ailleurs, au niveau du marché public de services d'architecture et d'ingénierie conclu en 2006, on relève que l'obligation de constituer un cautionnement figure dans le cahier spécial des charges et que la preuve d'une assurance des risques professionnels est un des documents que les candidats doivent fournir pour attester de leur capacité financière et économique.

4.5. Le paiement (195)

Dans le cadre d'un marché public de services pour lequel aucun cahier spécial des charges n'a été rédigé, une avance de 40 % du marché est accordée, à l'adjudicataire, à la commande des prestations et un délai de paiement de 30 jours de calendrier est applicable aux 60 % restants. De telles modalités sont dérogatoires, principalement l'avance injustifiée qui ne respecte pas le principe du service fait et accepté.

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

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

(193) Article 6, § 1^{er}, du cahier général des charges.

(194) Catégorie B 21 de l'annexe 2 de la loi du 24 décembre 1993.

(195) Article 15 du cahier général des charges.

A l'instar de la remarque mentionnée pour le cautionnement, certaines modalités relatives aux paiements, contenues dans le cahier spécial des charges de marchés publics de services, sont rédigées de manière confuse.

Dans le cadre de deux marchés publics de fournitures, les modalités de paiement sont calquées sur celles concernant les marchés publics de travaux ; toutefois, le délai de paiement est de 50 jours de calendrier. Aucune motivation ne justifie le recours à une telle dérogation.

4.6. Les moyens d'action du pouvoir adjudicateur (196)

L'adjudicataire doit non seulement être attentif aux délais d'exécution des marchés publics mais aussi respecter scrupuleusement les prescriptions des documents du marché. Lorsque ce n'est pas le cas, le pouvoir adjudicateur doit user des moyens réglementaires et contractuels propres à astreindre l'entrepreneur, le fournisseur ou le prestataire de services à respecter ses engagements.

Les manquements dans le chef de l'adjudicataire peuvent donner lieu à l'application de diverses sanctions résultant d'une décision unilatérale du pouvoir adjudicateur – celui-ci, à la différence de ce qui se passe en droit privé, n'ayant nul besoin de demander à un tribunal de prononcer la sanction et pouvant user en ce domaine de son privilège du préalable – telles les pénalités, les amendes de retard ou les mesures d'office (197).

Le contrôle des marchés publics conclus par l'I.F.A.P.M.E. a permis de mettre en évidence, d'une part, l'absence de modalités particulières dans les cahiers spéciaux des charges et, d'autre part, l'utilisation que fait cet organisme des moyens d'action que la réglementation des marchés publics met à sa disposition.

En ce qui concerne les fautes commises par les adjudicataires lors de l'exécution des marchés publics de travaux, de fournitures et de services, aucune sanction n'a été appliquée durant la période de référence. Pourtant, l'examen des marchés passés durant cette période a révélé que de nombreux marchés ont été terminés en retard. Un tel constat est cependant difficile à établir étant donné l'absence de documents relatifs au respect du délai d'exécution et à la réception des prestations.

Il semble, d'ailleurs, que les amendes de retard ne soient jamais appliquées et qu'elles aient, à l'instar des autres sanctions, un but purement dissuasif. Une telle approche des moyens d'action accordés au pouvoir adjudicateur va à l'encontre des modalités contenues dans la réglementation des marchés publics.

4.7. La réception (198)

Les travaux, les fournitures et les services doivent être conformes aux plans, dessins, métrés, modèles, échantillons, calibres et documents ou objets similaires applicables au marché ; même en l'absence de spécifications techniques contractuelles, ils doivent répondre en tout point aux règles de l'art (199). Autrement dit, la réception d'un marché consiste en la vérification par le pouvoir adjudicateur de la conformité des prestations exécutées par l'adjudicataire aux règles de l'art, ainsi qu'aux clauses et conditions du marché (200).

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

(197) D'autres sanctions sont également prévues à l'article 20, §§ 7, 8 et 9, du cahier général des charges : la compensation, les sanctions prévues par l'article 19 de la loi du 20 mars 1991 organisant l'agrégation des entrepreneurs de travaux ainsi que la réfaction.

(198) Articles 12 et 19 (tous les marchés), 27 et 43 (travaux), 53 et 57 à 65 (fournitures), ainsi que 71 et 74 (services) du cahier général des charges.

(199) Article 3, § 2, alinéa 1^{er}, du cahier général des charges.

(200) Article 19, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du cahier général des charges.

De l'examen des marchés publics conclus par l'I.F.A.P.M.E. durant la période de référence et sur la base des documents qui figuraient dans les dossiers de ces marchés ou qui ont dû être réclamés, il ressort que la phase de réception des travaux, des fournitures ou des services n'a pas réellement été formalisée et que, par conséquent, le principe du service fait et accepté – ouvrant le droit, pour l'adjudicataire, au paiement des travaux exécutés, des fournitures livrées ou des services prestés – n'est pas totalement rencontré.

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

5. Marchés particuliers

5.1. Les marchés publics de la direction de la communication et du marketing

Durant la période de référence, la direction de la communication et du marketing a passé 13 marchés publics de services. L'examen de ces marchés a mis en évidence les manquements suivants.

L'impression et la livraison de brochures

Six marchés ont pour objet l'impression et la livraison de brochures. Ils ont tous été attribués au même prestataire de services; le montant total des marchés précités s'élève, pour la période de référence, à 317.250 euros hors T.V.A.

Pour ces marchés, il n'existe aucune trace d'une réception qualitative et quantitative des services.

Chaque fois, une consultation de la concurrence a eu lieu; le pouvoir adjudicateur s'adresse généralement à trois firmes, sauf dans le cas d'un marché pour lequel deux firmes ont été consultées (étant donné l'urgence, les vacances et la particularité du dépliant, le procès-verbal d'analyse des offres précise qu'il n'a pas été possible de trouver une troisième firme).

Le nombre d'offres remises s'élève, selon le cas, à trois ou à deux ou encore à une seule offre.

Le délai entre la demande d'offre (envoyée par courrier électronique) et le dépôt des offres est très court; une telle pratique ne peut que favoriser le soumissionnaire qui, pendant la période de référence, a obtenu tous les marchés. D'ailleurs, dans le cas d'un marché, une firme contactée a répondu que les délais indiqués (la demande d'offre date du 26 avril 2006 et la remise des offres est prévue le 28 avril 2006) ne lui permettaient pas d'honorer la demande de l'I.F.A.P.M.E.

Le cahier spécial des charges de ces marchés ne contient aucun critère d'attribution; les offres sont évaluées sur la base du seul critère «prix» auquel s'ajoute, en 2006, la garantie du respect des délais.

La diffusion de brochures

Trois marchés ont pour objet, cette fois, la diffusion de brochures.

Deux de ces marchés publics de services ont chacun fait l'objet d'un appel d'offres général avec publication d'un avis de marché dans le *Bulletin des adjudications*.

Dans les deux cas, aucune firme n'a demandé le cahier spécial des charges et aucune offre n'a été déposée. Dès lors, conformément à l'article 17, § 2, 1^o, e., de la loi du 24 décembre 1993, le pouvoir adjudicateur a décidé de recourir à une procédure négociée sans publicité préalable.

Le procès-verbal d'analyse des offres de chaque marché indique qu'une seule firme est capable de répondre aux clauses du marché, que le cahier spécial des charges a été envoyé à cette firme et qu'après négociations, le marché a, chaque fois, été attribué à cette firme pour 56.186,84 euros hors T.V.A. dans le premier cas et pour 62.224,04 euros hors T.V.A. dans le second cas.

L'échec de la procédure d'appel d'offres général s'expliquerait donc par la spécificité du marché mais également par des délais fort courts entre l'envoi de l'avis de marché, la publication de celui-ci et la date prévue pour le dépôt des offres.

On relève également l'absence d'une réception, tant qualitative que quantitative, de la notification d'attribution du marché et d'une phase de sélection qualitative ; en outre, pour un marché, aucun cahier spécial des charges n'a été rédigé ; on peut dès lors s'interroger sur la fiabilité à accorder au procès-verbal d'analyse des offres rédigé dans le cadre de ce marché (201).

Par la suite, un troisième marché public de services a été attribué à la même firme pour un montant de 62.598,65 euros hors T.V.A. Il ne fait pas référence à la procédure négociée sans publicité préalable.

Aucun document ne figure dans les dossiers transmis par l'organisme : pas de demande de prix, pas de trace d'une consultation de la concurrence, pas de cahier spécial des charges, pas de motivation du recours à une hypothèse de procédure négociée sans publicité préalable, pas de rapport d'attribution du marché, pas de notification de l'attribution de celui-ci, pas de réception des services et pas de décision motivée d'attribution du marché.

La publication d'encarts publicitaires

Deux marchés concernent, quant à eux, la publication d'encarts publicitaires dans la presse écrite. Ils ne se réfèrent pas à la procédure négociée sans publicité préalable.

Les dossiers examinés se caractérisent par l'absence de documents : pas de demande de prix, pas de trace d'une consultation de la concurrence, pas de cahier spécial des charges, pas de motivation du recours à une hypothèse de procédure négociée sans publicité préalable, pas de rapport d'attribution du marché, pas de notification de l'attribution du marché, pas de réception des services et pas de décision motivée d'attribution du marché.

Ces deux marchés ont été attribués à des prestataires différents, l'un pour 46.100 euros hors T.V.A. et l'autre pour 40.912 euros hors T.V.A.

La diffusion de spots

Deux marchés publics de services ont pour objet la diffusion de spots sur des chaînes de télévision. Ils ont été attribués au même prestataire – l'un pour le montant hors T.V.A. de 57.866,40 euros et l'autre pour le montant hors T.V.A. de 32.148 euros – et ne font pas référence à la procédure négociée sans publicité préalable.

Sur la liste transmise par l'I.F.A.P.M.E., le premier de ces marchés est divisé en deux opérations distinctes ; en réalité, il s'agit d'un marché unique constitué de deux phases successives (en juin et juillet, ainsi qu'en août et septembre 2005).

Ici aussi, les dossiers soumis au contrôle sont lacunaires : pas de demande de prix, pas de trace d'une consultation de la concurrence, pas de cahier spécial des charges, pas de motivation du recours à une hypothèse de procédure négociée sans publicité préalable, pas de rapport d'attribution du marché, pas de notification de l'attribution du marché, pas de réception des services et pas de décision motivée d'attribution du marché.

(201) L'absence de cahier spécial des charges a été confirmée par le service juridique : la direction de la communication et du marketing attendait qu'une firme se manifeste avant de rédiger un cahier spécial des charges.

5.2. La rénovation du siège de l'I.F.A.P.M.E.

Durant la période de référence, l'I.F.A.P.M.E. a organisé cinq marchés publics de travaux. Parmi ceux-ci, la rénovation de l'immeuble abritant son administration centrale à Charleroi est indiscutablement l'opération la plus importante et la plus onéreuse. Cette rénovation a fait l'objet de l'appel d'offres général du 18 mars 2005. L'examen de la passation et de l'exécution de ce marché public de travaux a mis en évidence les points suivants.

Les intervenants

Pour la réalisation de cet ouvrage (estimée à 1.233.498,09 euros hors T.V.A.), le pouvoir adjudicateur s'est entouré, par le biais de marchés publics de services, d'un bureau d'architecture et de deux bureaux d'études, l'un pour les techniques spéciales et l'autre pour la stabilité.

Le cahier spécial des charges, les documents annexes ainsi que le rapport d'analyse des offres ont été rédigés par le bureau d'architecture. Les problèmes suivants ont été relevés :

- le contrat d'architecture conclu le 9 décembre 2004 entre le bureau d'architecture et l'I.F.A.P.M.E. ne fait pas référence à la réglementation des marchés publics et confie au bureau précité une mission complète d'architecture concernant la transformation et la rénovation de l'immeuble précité ;
- le cahier spécial des charges et les documents annexes étaient payants (300 euros) ; le montant de la vente des documents du marché a été perçu et conservé par le bureau d'architecture ; 13 entreprises ayant acheté le cahier spécial des charges, ce prestataire s'est enrichi de 3.900 euros qui auraient dû être remboursés au pouvoir adjudicateur ;
- à la lecture du rapport d'analyse des offres, il apparaît que le bureau d'architecture a procédé à des vérifications qui ont apporté des modifications au montant des offres (aucun document ne figure, à cet égard, dans le dossier de l'I.F.A.P.M.E.) ainsi qu'à la vérification des prix anormaux (aucune offre n'a été considérée comme anormalement basse).

La phase de passation du marché

Le 18 mars 2005, sept firmes ont déposé une offre. Le rapport d'analyse des offres indique que tous les soumissionnaires ont satisfait à la sélection qualitative. Pourtant, l'examen des documents transmis révèle que l'appréciation contenue dans le rapport précité et relative aux règles de la sélection qualitative est loin de rencontrer la réalité et remet d'ailleurs en cause la fiabilité à accorder à un tel rapport. Il en est de même pour certains éléments liés à la régularité des offres.

Une remarque mérite également d'être formulée concernant le quatrième critère d'attribution de ce marché (202) : les variantes libres ou suggestions (203) ne peuvent en aucun cas constituer des critères d'attribution car elles sont à évaluer au regard des différents critères mentionnés dans le cahier spécial des charges.

La méthode utilisée pour l'attribution des points et des cotations aux soumissionnaires n'est pas optimale. Le contrôle relève aussi l'absence de motivation quant aux différences existant entre les cotations au sein d'un même critère d'attribution.

Le 18 avril 2005, la notification de l'attribution du marché a été adressée au soumissionnaire dont l'offre avait été jugée la plus intéressante au regard des critères d'attribution, pondérés, pour un montant de 1.186.627,41 euros hors T.V.A. dont 702.288,35 euros pour la partie «architecture» et 484.339,06 euros pour la partie «techniques spéciales».

(202) La qualité des variantes et suggestions proposées.

(203) Le terme «suggestion» figurant dans l'ancienne réglementation des marchés publics a été remplacé dans la réglementation actuelle par celui de «variante libre».

L'exécution des travaux

La tenue d'un journal des travaux est prévue dans le cahier spécial des charges ; ce document n'a jamais existé. Le journal des travaux est pourtant un des moyens dont dispose le pouvoir adjudicateur pour assurer sa mission de contrôle sur l'exécution d'un marché public.

L'examen des situations comptables du chantier amène les constatations suivantes :

- 13 états d'avancement ont été dénombrés dans le dossier de l'I.F.A.P.M.E. ; ils s'échelonnent du 2 mai 2005 au 31 mai 2006 et concernent les travaux figurant dans la commande ainsi que des décomptes ;
- il n'y a aucune trace de l'intervention du bureau d'architecture ;
- les décomptes ne sont pas étayés de pièces justificatives (sans doute conservées par le bureau précité) ;
- aux états d'avancement n^{os} 1, 2 et 3 est, chaque fois, jointe une fiche de calcul du délai d'exécution ; elle disparaît à partir de l'état n° 4 ;
- pour les états d'avancement examinés, le coût de ce chantier s'élève à un montant hors T.V.A. de 1.624.746,30 euros, dont 31.437,59 euros hors T.V.A. à titre de révision et 644.230,40 euros hors T.V.A. à titre de décomptes ;
- les décomptes sont importants et concernent tant la partie «architecture» que la partie «techniques spéciales» ; ils représentent, par rapport au montant commandé et exécuté, près de 68 % et, par rapport au montant commandé, plus de 54 %.

Le 27 avril 2006, l'adjudicataire a demandé à l'I.F.A.P.M.E. de procéder à la réception provisoire du chantier. Le 15 mai 2006, cet organisme a répondu que de nombreux travaux devaient encore être terminés, qu'il existait des négligences ou des retards générés par les entreprises et que, dans l'attente de l'achèvement des travaux, il se réservait la faculté de réclamer des amendes de retard. Depuis lors, le pouvoir adjudicateur n'a pas modifié les conditions du marché et aucune amende de retard n'a été infligée à l'entrepreneur (204).

Le 23 octobre 2006, le bureau d'architecture a transmis le décompte final des travaux, pour la partie «architecture» uniquement, en fixant une date pour la réception provisoire de la partie précitée. Le décompte final d'architecture s'élève à 715.403,38 euros (205).

Dans le dossier du marché, figure le procès-verbal de la réunion du 16 novembre 2006 concernant la réception provisoire pour la seule partie «architecture». Il comprend des remarques générales pour l'ensemble du bâtiment et pour certaines parties de celui-ci, une liste (assez longue) des défauts constatés dans la mise en peinture des murs de certaines surfaces, le récapitulatif des postes à déduire du décompte de fin de chantier du 23 octobre 2006, ainsi que les matériaux de réserve à fournir.

L'octroi d'une réception provisoire limitée à la seule partie «architecture» de l'ouvrage est critiquable.

Par la réception provisoire, le pouvoir adjudicateur constate l'achèvement des travaux exécutés par l'entrepreneur et reconnaît qu'ils ont été réalisés conformément aux règles de l'art et aux prescriptions des documents du marché.

La possibilité de recourir à une réception partielle n'est pas reprise dans les documents du marché et ne pouvait, en aucun cas, être appliquée au marché à l'examen.

Les effets de la réception provisoire sont multiples et sont incompatibles avec cette forme de dissociation.

(204) Articles 8 de l'arrêté royal du 26 septembre 1996 et 48, § 2, du cahier général des charges.

(205) Actualisation au 31 janvier 2007.

5.3. Les prestations juridiques (206)

L'I.F.A.P.M.E. n'a pas considéré les prestations juridiques comme des marchés publics. Les montants liquidés à ce titre s'élèvent, en 2005 et 2006, à 60.541,43 euros.

Depuis l'entrée en vigueur, le 1^{er} mai 1997, de la loi du 24 décembre 1993 et de ses arrêtés d'application, les services juridiques constituent de véritables marchés publics. Ils sont d'ailleurs repris à la catégorie B 21 (C.P.C. 861) de l'annexe 2 de la loi précitée.

La Commission des marchés publics a confirmé, le 18 mai 2005, que les prestations juridiques constituaient des marchés publics de services à part entière et que, par conséquent, la réglementation concernant les marchés publics leur était applicable (207).

5.4. Les prestations des réviseurs d'entreprises (208)

A l'instar des prestations juridiques, les missions confiées à des réviseurs d'entreprises n'ont pas été considérées comme des marchés publics par l'I.F.A.P.M.E., tout au moins jusqu'en 2007. Pourtant, l'ensemble de l'activité des réviseurs d'entreprises est incontestablement visé par la réglementation des marchés publics (209) et s'inscrit dans le cadre des marchés publics de services. Les services comptables, d'audit et de tenues de livres figurant à la catégorie A 9 (C.P.C. 862) de l'annexe 2 de la loi du 24 décembre 1993 comprennent, entre autres, les prestations des réviseurs d'entreprises (210).

Soucieux de respecter la réglementation des marchés publics, cet organisme a projeté, en 2007, d'organiser un marché public de services pour les prestations de réviseurs d'entreprises; un projet de cahier spécial des charges a été élaboré en privilégiant le recours à un appel d'offres général.

Par lettre du 3 janvier 2007, l'administratrice générale de l'I.F.A.P.M.E. a sollicité l'avis de la ministre de la Formation quant à l'organisation d'un tel marché. A ce jour, aucune réponse n'est parvenue à cet organisme.

6. Conclusions et recommandations

Le contrôle des marchés publics conclus en 2005 et 2006 par les services de l'I.F.A.P.M.E. a révélé, dans l'ensemble, une situation satisfaisante, tant au niveau de la passation des marchés qu'au niveau de leur exécution. Une telle situation résulte, notamment, de l'implication croissante du service juridique de cet organisme dans l'élaboration, la réalisation et la gestion des marchés publics.

Par contre, les marchés publics de la direction de la communication et du marketing comportent de sérieuses lacunes: il importe de faire preuve d'une plus grande rigueur et d'une meilleure connaissance de la réglementation relative aux marchés publics.

Dès lors, quelques recommandations peuvent être émises afin d'améliorer la situation décrite dans le présent rapport.

(206) 160^e (15^e) Cahier d'observations, Fasc. I^{er}, *Doc. parl.*, Rég. w., 616 (2003-2004) - N^o 1, pp. 62 à 73.

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

(208) 160^e (15^e) Cahier d'observations, Fasc. I^{er}, *Doc. parl.*, Rég. w., 616 (2003-2004) - N^o 1, pp. 62 à 73.

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

(210) Circulaire des services du Premier ministre du 2 décembre 1997 relative à la liste des services visés à l'annexe 2 de la loi du 24 décembre 1993, *Moniteur belge* du 13 décembre 1993, pp. 33.343 et 33.344.

La Cour des comptes recommande de poursuivre la centralisation de la gestion des marchés publics et l'élaboration d'outils destinés à aider les personnes chargées de la passation et de l'exécution des marchés publics (actualisation et développement du *vademecum*, élaboration de modèles de documents, mise à disposition de la réglementation des marchés publics, etc.), d'utiliser un mode d'identification des marchés publics commun à tous les services de l'I.F.A.P.M.E. et de compléter les dossiers en regroupant l'ensemble des documents relatifs à la passation et à l'exécution des marchés. A cet égard, l'organisme a précisé, dans sa réponse du 13 août 2007, avoir adapté ses modèles de cahiers spéciaux des charges ainsi que son formulaire de suivi des marchés.

Les obligations relatives à la publicité doivent être intégralement rencontrées dans le cas des marchés qui y sont soumis. L'I.F.A.P.M.E. veillera tout particulièrement à établir des délais pertinents entre la date de l'envoi de l'avis et celle de la réception des offres (en procédure ouverte) ou des demandes de participation (en procédure négociée), afin de permettre à un nombre suffisant de firmes de remettre une offre. L'urgence entraînant le raccourcissement des délais peut être invoquée, mais elle doit toujours être justifiée par des motifs pertinents figurant dans le dossier du marché.

Les exigences relatives à la sélection qualitative (tant les causes d'exclusion que la capacité financière, économique et technique) figurant dans les documents contractuels sont acceptables. Toutefois, lors de la procédure de sélection, l'I.F.A.P.M.E. doit veiller, d'une part, à l'existence d'une vérification réelle des documents transmis et, d'autre part, à ne pas risquer de mettre en péril le principe d'égalité de traitement des candidats ou des soumissionnaires, particulièrement lorsqu'il est fait usage de la possibilité, offerte dans la circulaire du 10 février 1998, de compléter un dossier de sélection qualitative, principalement au niveau des causes d'exclusion.

La réglementation des marchés publics opère une nette distinction entre les critères de sélection qualitative et les critères d'attribution du marché. Il arrive fréquemment que soient utilisés, au niveau de l'attribution des marchés, certains critères qui concernent la sélection qualitative. Il en est ainsi de l'emploi de critères relatifs à la capacité technique des soumissionnaires. Dans ce cas, il importe que le pouvoir adjudicateur démontre que le marché en question présente une telle spécificité que ces critères doivent être repris au titre de critères d'attribution.

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

En ce qui concerne l'utilisation de la procédure négociée sans publicité préalable, il convient de rappeler que les conditions légales d'application de l'article 17, § 2, de la loi du 24 décembre 1993 sont de stricte interprétation et il importe que, dans chaque cas, le pouvoir adjudicateur justifie formellement le recours à l'hypothèse envisagée, conformément à la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs. La procédure négociée sans publicité préalable requiert, également, si possible, la consultation de plusieurs entrepreneurs, fournisseurs ou prestataires de services. L'absence de consultation doit être motivée en vertu de la loi précitée.

Si le pouvoir adjudicateur décide, en cas de recours à la procédure négociée sans publicité préalable, d'établir des critères d'attribution, la remarque formulée, à ce sujet, pour l'appel d'offres conserve toute sa pertinence, afin de respecter le principe de l'égalité de traitement des soumissionnaires.

En cas d'utilisation de la procédure négociée sans publicité préalable, il importe que le délai prévu entre la date de la demande d'offres adressée aux firmes consultées et celle prévue pour la réception des offres permette à ces firmes de remettre une offre appropriée.

Une décision motivée doit être établie à la suite de l'attribution de tous les marchés publics dont le montant à approuver excède 5.500 euros hors T.V.A., même si aucune

demande n'est formulée par le ou les soumissionnaires non retenus, et conservée dans le dossier du pouvoir adjudicateur.

Conformément aux dispositions de l'article 3, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 26 septembre 1996, un cahier spécial des charges ou un document en tenant lieu doit être rédigé pour tous les marchés publics de travaux, de fournitures et de services dont le montant estimé atteint 22.000 euros hors T.V.A.

Au niveau des dérogations éventuelles aux dispositions du cahier général des charges, les dispositions figurant à l'article 3, §§ 1^{er} et 2, de l'arrêté royal précité doivent être intégralement respectées.

Le pouvoir adjudicateur doit veiller à désigner un fonctionnaire chargé de la direction et du contrôle de l'exécution du marché.

Nonobstant les exceptions prévues à l'article 5 du cahier général des charges, un cautionnement est obligatoire pour tous les marchés publics, toute dérogation à cette obligation doit figurer en tête du cahier spécial des charges et être dûment motivée.

Au niveau des modalités de paiement, il importe que le principe du service fait et accepté soit toujours respecté, les avances n'étant permises que dans des cas limitativement énumérés à l'article 5 de l'arrêté royal précité.

Lorsque l'adjudicataire d'un marché public est en défaut d'exécution, le pouvoir adjudicateur est tenu d'appliquer les sanctions figurant dans le cahier général des charges, telles que les pénalités, les amendes de retard ou les mesures d'office.

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

Depuis le 1^{er} mai 1997, les prestations des avocats et des réviseurs d'entreprises constituent des marchés publics de services et sont, par conséquent, soumises à la réglementation y relative.

2.11. Les aérodromes régionaux wallons : bilan financier (211)

L'examen des flux financiers relatifs aux aérodromes régionaux wallons a mis en lumière l'importance relative des dépenses d'infrastructures au profit de Cerfontaine, le rôle d'une société de gestion hôtelière dans l'accroissement des dépenses d'entretien à Saint-Hubert, le poids des frais de personnel restés à la charge du ministère de l'Équipement et des Transports, ainsi que le manque de transparence des transferts régionaux. Dès sa création, l'aérodrome de Cerfontaine a connu une série de difficultés, qui se sont clôturées par l'abandon du projet en 2006. Quant à Saint-Hubert et à Spa, l'exécution de travaux de modernisation, fondés sur les études d'un auteur de projet externe, fut marquée d'estimations imprécises, de défauts de conception et de carences dans le suivi, qui ont entraîné des surcoûts financiers et des malfaçons dans la réalisation.

1. Introduction

1.1. Portée de l'audit

La Cour des comptes a examiné les dépenses relatives aux aérodromes wallons, depuis leur régionalisation, au 1^{er} janvier 1992, jusqu'au transfert de la gestion de ces infrastructures à la Société wallonne des aéroports (Sowaer), le 15 mai 2003.

(211) *Dr 3.161.561.*

Ce transfert a eu notamment pour effet de soustraire à la Cour la compétence de contrôle qu'elle détenait sur les aérodromes en vertu de l'article 5 de sa loi organique du 28 octobre 1846.

Les dépenses visées par l'audit ont été effectuées à l'initiative de la direction des programmes et de la gestion aéroportuaires, relevant de la direction générale des transports, au sein du ministère de l'Équipement et des Transports.

1.2. Méthodologie

Les résultats de l'examen de la Cour ont fait l'objet d'un débat contradictoire avec l'administration le 11 mai 2007. Le texte amendé selon les remarques formulées a été transmis au ministre par lettre du 5 juin 2007. Les éléments de la réponse que ce dernier a adressée à la Cour, le 9 juillet 2007, figurent dans le présent rapport.

1.3. Bref historique de la gestion aéroportuaire

Régionalisation

L'arrêté royal du 5 août 1992 relatif au transfert des biens, droits et obligations de la Régie des voies aériennes à la Région wallonne et à la Région flamande a transféré à la Région wallonne, au 1^{er} janvier 1989, la propriété des infrastructures des aérodromes de Saint-Hubert et de Spa-La Sauvenière.

Ces derniers se sont vu conférer le statut d'aérodrome public par le décret du 23 juin 1994 relatif à la création et à l'exploitation des aéroports et aérodromes relevant de la Région wallonne. Quant à l'aérodrome de Cerfontaine, il a obtenu le même statut, le 3 juin 1999, par arrêté du Gouvernement wallon.

Transfert de la gestion des infrastructures à la Sowaer

Le 15 mai 2003, le Gouvernement wallon décidait de confier la gestion des infrastructures des trois aérodromes publics à la Sowaer. Par les conventions de concession domaniale conclues à cet effet le 24 juillet 2003, la Région wallonne concéda à cette dernière les infrastructures des trois aérodromes, dans l'attente du transfert de propriété pur et simple, qui intervint le 27 mai 2004.

Durant la période de transition 2003-2004, le M.E.T. est demeuré responsable du contrôle aérien, de la sécurité et de l'entretien courant. Depuis le transfert de propriété et la création des sociétés de gestion, la compétence du M.E.T. se limite au contrôle et à la sécurité.

Sociétés de promotion et sociétés de gestion

Avant le transfert de propriété à la Sowaer, des sociétés de promotion avaient été constituées en asbl, celle de l'aérodrome de Spa le 27 octobre 1971 et celle de l'aérodrome de Saint-Hubert le 27 novembre 1996, afin d'assurer le développement des sites. Ces deux sociétés recevaient des subventions de la Région wallonne.

Le 1^{er} avril 2004, le Gouvernement wallon autorisa la Sowaer à créer trois filiales spécialisées dans la gestion commerciale des aérodromes. Ainsi naquirent, le 14 avril 2004, les sociétés de gestion des aérodromes de Saint-Hubert, de Spa-La Sauvenière et de Cerfontaine. La Sowaer souscrivit et libéra la totalité du capital de ces sociétés, dont le conseil d'administration est identique au sien. Elles ont pour mission de gérer et de développer commercialement les aérodromes, tout en assurant leur promotion.

Enfin, l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 mai 2004 modifiant celui du 9 avril 1998 portant fixation des redevances à percevoir pour l'utilisation des aérodromes relevant de la Région wallonne a complété la réforme en transférant aux sociétés de gestion, à partir du 1^{er} janvier 2004, le produit des redevances précédemment perçues par le M.E.T.

2. Aérodrômes régionaux wallons

2.1. Aérodrome de Cerfontaine

Etablissement de l'aérodrome

Malgré l'existence d'un petit aérodrome à Froidchapelle, une plaine d'aviation avait été sommairement installée durant la Seconde Guerre mondiale, par l'armée allemande, dans l'entité voisine de Cerfontaine. Après la Libération, ce champ d'aviation fut exploité par un particulier à des fins privées. Entre 1971 et 1978, le complexe des barrages de l'Eau d'Heure fut aménagé non loin de cet aérodrome. L'aérodrome de Froidchapelle, situé en bordure des lacs, présentait des problèmes de sécurité et son avenir était condamné par la réalisation d'autres projets immobiliers. Aussi fut-il décidé, en décembre 1991, de le délocaliser vers l'ancien site de Cerfontaine.

Pour ce faire, malgré l'opinion défavorable de la commission régionale d'aménagement du territoire (212) en raison du caractère marécageux des terrains destinés à recevoir le champ d'aviation, le plan de secteur de Philippeville-Couvin fut revu partiellement, de manière à créer une zone d'aérodrome sur le territoire de la commune de Cerfontaine (213) et à remettre en zone agricole l'aérodrome de Froidchapelle. Dans le cadre de la valorisation touristique du complexe de l'Eau d'Heure, le ministre compétent souhaita intégrer l'activité aéronautique existante.

Ces décisions furent toutefois prises sans que les conditions de la viabilité du développement d'un aérodrome dans le contexte plus général de l'avenir du complexe touristique ne fissent l'objet d'une étude préalable approfondie.

En effet, même si un contrat d'étude fut signé en juin 1996 avec une société privée en vue, notamment, d'évaluer l'état des infrastructures de l'aérodrome de Cerfontaine, cette analyse (214) se résuma à une brève étude technique des besoins en infrastructures et en équipements. La direction de la gestion aéroportuaire en a d'ailleurs souligné les insuffisances, dans une note adressée le 29 janvier 1997 au secrétaire général du M.E.T.

Malgré ces incertitudes, un bail emphytéotique relatif à la location des terrains de l'aérodrome fut signé le 1^{er} février 1996 par la Région et la commune de Cerfontaine, afin de réaménager le site en le dotant d'équipements modernes et opérationnels.

Le 3 juin 1999, le Gouvernement wallon conféra à Cerfontaine le statut d'aérodrome public par voie d'arrêté.

Investissements importants

La programmation des travaux devait comporter trois phases: tout d'abord, les bâtiments des services techniques et les installations annexes, ensuite les hangars et, enfin, le bâtiment administratif avec un *club-house* et une conciergerie.

Cette planification ne fut toutefois pas respectée. En effet, il apparut, au début du projet, que l'essentiel de l'aérodrome, à savoir la piste d'atterrissage, nécessitait des travaux d'aménagement importants qui n'avaient pas été prévus.

Par ailleurs, la seconde phase des aménagements ne fut jamais réalisée en raison, notamment, de critères urbanistiques et du manque de fiabilité du partenaire privé.

(212) Avis du 29 juin 1993.

(213) En réalité, seule la piste de Cerfontaine fut classée en zone aéroportuaire, tandis que le reste du domaine fut maintenu en zone agricole, disposition qui engendra des difficultés quant aux possibilités de développement du site.

(214) Produite en octobre 1996 avec la collaboration de la société française *Sofreavia*, spécialisée dans les domaines de l'aviation civile et de la météorologie.

Parmi les marchés examinés, trois présentent une différence significative entre l'estimation de l'administration et le coût réel des travaux (215).

(en euros)

Objets	Montants estimés	Montants dépensés	Différences
Réaménagement de la piste	1.357.042,28	2.133.045,94	+ 57,2 %
Construction du bâtiment administratif, du <i>club-house</i> et de la conciergerie	985.289,70	1.420.808,95	+ 44,2 %
Construction du bâtiment technique, égouttage et épuration	867.627,34	1.140.376,25	+ 31,4 %

Le cumul des investissements en infrastructures, consentis par la Région wallonne ainsi que par la Sowaer, et des subventions régionales, destinées à la promotion du site de Cerfontaine et versées à la société de gestion de l'aérodrome (Sogelac), atteint le montant ci-après.

(en euros)

Dépenses	Montants
R.W. (infrastructures)	8.640.050,92
Sowaer	1.029.288,35
Sous-total (infrastructures)	9.669.339,27
R.W. (promotion)	833.334,00
Total	10.502.673,27

Mise en exploitation problématique

Malgré les importants efforts financiers consentis par la Région, qui valurent à Cerfontaine la réputation d'être le mieux équipé des trois aérodromes publics wallons, sa mise en exploitation ne fut cependant pas possible.

En 2002 et 2003, le M.E.T. adressait des demandes à l'administration fédérale de l'aéronautique afin d'assurer la mise en œuvre opérationnelle du site à partir de l'été 2003. A cet égard, la Région wallonne se considérait comme seule compétente en matière d'équipement et d'exploitation de ses aérodromes publics (216), lesquels, à son avis, ne devaient pas faire l'objet d'une homologation fédérale.

Par ailleurs, fin 2002, le M.E.T. tentait de régler, avec les représentants de la base aérienne militaire de Florennes, les problèmes d'exploitation de l'aérodrome de Cerfontaine, compte tenu de la proximité des deux champs d'aviation. Ces efforts ne permirent toutefois pas de dégager un accord sur toutes les questions envisagées.

Entre-temps, les requêtes du M.E.T. furent refusées par l'administration fédérale de l'aéronautique, qui attira l'attention de l'administration régionale sur le fait que l'aérodrome de Cerfontaine devait, préalablement à sa mise en exploitation, faire l'objet d'une «*autorisation d'établissement*» (217) délivrée par l'autorité fédérale. Précisant que l'autorisation était subordonnée aux résultats d'une inspection visant à garantir que toutes les conditions techniques et administratives étaient remplies, cette dernière ajouta qu'un protocole d'accord devait être conclu avec la force aérienne pour établir les règles de circulation locale, étant donné la proximité de la base de Florennes.

(215) Tous les montants sont exprimés T.V.A. comprise.

(216) Sur la base de l'article 6, § 1^{er}, X, 7^o, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

(217) En application de l'article 43 de l'arrêté royal du 15 mars 1954 réglementant la navigation aérienne.

Le Gouvernement wallon s'estimant toutefois compétent en la matière, le ministre chargé de la gestion aéroportuaire prit, le 21 mai 2003, un arrêté ministériel autorisant l'établissement de l'aérodrome de Cerfontaine.

L'autorité fédérale contesta cet acte administratif et porta le litige devant le Conseil d'Etat. Par l'arrêt du 3 février 2004, ce dernier trancha la question de la compétence afférente à l'établissement de l'aérodrome de Cerfontaine en faveur de l'Etat fédéral et suspendit l'exécution de l'arrêté ministériel wallon (218).

Malgré ce conflit de compétence, une concession domaniale temporaire fut accordée au début 2003 à un partenaire privé pour l'utilisation d'une partie des infrastructures du site. Par ailleurs, l'administrateur de cette société, en sa qualité de pilote, obtint du Gouvernement fédéral une autorisation d'établissement ; dès lors, il disposait seul, en tant que commandant d'aéroport, de la pleine maîtrise des mouvements aériens.

Toutefois, faute d'honorer ses engagements financiers, le concessionnaire fit l'objet d'une procédure d'expulsion en référé, tandis que, fin 2003, le Gouvernement dénonçait la concession domaniale.

La Sogelac fut, quant à elle, mise en liquidation le 5 juillet 2005.

Abandon du projet

Suite à la mise en liquidation de la Sogelac, le Gouvernement wallon décida, en juillet 2005, de rechercher, avec le concours de la Sowaer, d'autres propositions de valorisation de l'aérodrome de Cerfontaine, sans recourir aux fonds publics. Le Gouvernement lançait ainsi, en octobre 2005, un appel à candidatures pour valoriser le site aéroportuaire.

En juillet 2006, le Gouvernement wallon chargeait le ministre compétent de lui présenter un projet d'arrêté excluant l'aérodrome de Cerfontaine de la liste des aérodrômes publics wallons.

Plusieurs raisons peuvent expliquer ce dénouement, ainsi :

- l'absence d'étude de marché préalable des conditions de viabilité financière du projet et de la situation concurrentielle en matière d'aéronautique de plaisance ;
- la quasi-inexistence du trafic aérien au début du projet et, contrairement à Saint-Hubert et à Spa, la nécessité de développer *ex nihilo* des activités permanentes de loisirs aéronautiques ;
- l'existence d'un seul opérateur privé, unique locataire des installations et seul détenteur d'une autorisation d'établissement, dont la faiblesse financière ne pouvait assurer les perspectives de développement du site ;
- l'étroitesse du site sur le plan urbanistique, limitant le classement en zone aéroportuaire à la seule piste, le reste du domaine demeurant en zone agricole ;
- les contraintes aéronautiques résultant de la proximité de l'aérodrome militaire de Florennes et entravant la libre disposition de l'espace aérien.

2.2. Aérodrômes de Spa et de Saint-Hubert

L'aérodrome de Saint-Hubert consacre principalement son activité à la pratique du vol à voile et de l'aviation de tourisme, tandis que celui de Spa a fondé son essor sur l'aviation légère et le parachutisme.

(218) L'arrêt du Conseil d'Etat considère en substance que «la procédure d'autorisation préalable à l'exploitation d'un aérodrome est une mesure de contrôle préventif qui relève des «règles de police générale» et des «règles relatives à l'organisation et à la mise en œuvre de la sécurité de la circulation aérienne sur les aéroports régionaux et les aérodrômes publics» visées par l'article 6, § 4, 3° et 4°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980». Le Conseil d'Etat précise en outre que «l'adoption de ces règles – tout comme le contrôle de leur respect – est demeurée une compétence de l'Etat fédéral».

Programmation et exécution des investissements

Lorsque la Région wallonne en a hérité, les aérodromes de Spa et de Saint-Hubert présentaient, faute d'entretien de la part de l'Etat fédéral, des lacunes sur le plan de la sécurité et de la conformité aux normes en vigueur. Aussi, en mai 1996, le ministre compétent demanda-t-il à l'administration de lui soumettre une proposition détaillée des investissements nécessaires à la modernisation des deux aérodromes.

Pour ce faire, l'administration fit appel à un consultant externe, qu'elle chargea d'expertiser les immeubles existants, essentiellement à Saint-Hubert, et, au titre d'auteur de projet, de pallier le manque de personnel administratif compétent. Ce bureau d'architecture s'est ainsi vu confier une série importante de marchés d'études et de services, pour un montant cumulé total de 775.352,67 euros.

La plupart de ces marchés ont été conclus sans consultation de la concurrence et leur exécution fut jalonnée de manquements tels que des estimations imprécises et des carences dans la conception ou le suivi des chantiers, ayant entraîné tantôt des préjudices financiers, tantôt des malfaçons dans la réalisation.

Etudes relatives à l'aérodrome de Saint-Hubert

L'attribution, que le département justifie par l'urgence, du premier marché (219) conclu avec le bureau d'architecture sollicité n'a pas été précédée d'une consultation de la concurrence. Toutefois, avant le 1^{er} mai 1997, date d'entrée en vigueur de la nouvelle législation des marchés publics, la mise en concurrence des marchés de services relevait davantage des bonnes pratiques que de la stricte légalité.

Dans le cadre de cette commande, le bureau a procédé à un état des lieux des infrastructures de l'aérodrome de Saint-Hubert, lequel a porté sur six bâtiments. Pour des raisons de vétusté, d'insécurité et de non-conformité, la décision fut prise d'en démolir trois et de rénover les trois autres. Par ailleurs, des travaux d'adduction d'eau et d'égouttage, ainsi que la création d'une station d'épuration, devaient être exécutés.

Ensuite, diverses études, postérieures à l'entrée en vigueur de la nouvelle législation, furent à nouveau confiées au même bureau d'architecture. Ces derniers marchés n'ont pas fait l'objet d'une consultation préalable de la concurrence (220).

A cet égard, l'administration a tenu à préciser, lors du débat contradictoire, qu'il était difficile de mettre en concurrence les marchés ultérieurs, car l'adjudicataire avait procédé lui-même aux études préliminaires, pour lesquelles il était présumé le mieux à même d'assurer un suivi. En tout état de cause, les manquements de l'adjudicataire n'ont pu être mis en évidence qu'au début des années 2000.

(219) Visa n° 96/32535.

(220) L'administration a justifié ce recours privilégié à la procédure négociée sans consultation de la concurrence avec le bureau d'architecture en arguant soit de sa connaissance présumée des lieux, soit de la recherche d'une unité architecturale des constructions envisagées. Même si l'absence de consultation de la concurrence peut être envisagée sur la base de l'article 17, § 2, f., de la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services, les conditions concrètes des marchés examinés ne procèdent toutefois pas de cette disposition. En effet, celle-ci autorise la procédure négociée lorsque «*les travaux, fournitures ou services ne peuvent, en raison de leur spécificité technique, artistique ou tenant à la protection des droits d'exclusivité, être confiés qu'à un entrepreneur, fournisseur ou prestataire de services déterminé*».

Le tableau ci-après synthétise ces différentes conventions d'étude.

(en euros)

Engagements	Libellés	Montants
96/31537	Bâtiment polyvalent (1 ^{ère} phase)	44.437,77
96/32535	Rénovation des bâtiments	86.751,28
97/31460	Bâtiment polyvalent (2 ^e phase)	123.712,60
98/32328	Aménagement intérieur du bâtiment polyvalent (avenant n° 2)	34.355,81
99/31286	Construction d'une salle de séminaire	66.610,16
99/31540	Adaptation du grand hangar	41.266,31
99/31862	Aménagement des abords du bâtiment polyvalent	13.342,57
99/31864	Construction du hangar n° 5	11.548,12
99/31886	Rénovation des bâtiments	29.508,28
00/30844	Aménagement intérieur du bâtiment polyvalent (avenant n° 3)	78.921,86
00/32285	Accès aux hangars	14.772,52
01/31144	Construction d'un abri pour remorques	7.423,79
01/31180	Construction du hangar n° 6	14.847,58
01/31671	Construction du hangar n° 5	1.205,83
02/32362	Atelier de maintenance du Centre national de vol à voile (C.N.V.V.)	8.997,57
Total		577.702,05

Trois de ces marchés de services appellent les remarques suivantes.

- Construction d'un bâtiment polyvalent (première phase) – Visa n° 96/31537

Le bureau d'études a commis d'importantes erreurs de conception, qui ont été constatées à l'occasion d'un audit technique commandé par la Sowaer (221).

En outre, loin de provoquer, comme prévu, une réduction des charges, ce centre polyvalent a présenté un coût énergétique trop élevé par rapport au niveau d'exploitation moyen des infrastructures (222).

- Rénovation des bâtiments – Visa n° 96/32535

Le bureau d'architecture a largement sous-estimé les prix de postes importants du chantier: la rénovation de l'atelier (+ 274 %) et celle du système d'égouttage (+ 575 %). Cette situation a contribué à la réévaluation du coût du projet, estimé à 569.907,21 euros T.V.A.C. en 1996 et revu à hauteur de 1.613.311,76 euros T.V.A.C. trois ans plus tard.

- Construction du hangar n° 6 – Visa n° 01/31180

Dans le cadre du suivi de chantier dont il était chargé au titre d'auteur de projet, ce même bureau prenait en charge la vérification des déclarations de créances émises par l'entrepreneur préalablement à leur paiement. Le retard anormal affectant cette tâche et donc la liquidation des factures a conduit l'adjudicataire à arrêter les travaux et à réclamer des indemnités pour paiement tardif à concurrence de 47.259,90 euros.

Etudes relatives à l'aérodrome de Spa

Une étude relative à des travaux de mise en conformité de la station de carburant à l'aérodrome de Spa a été attribuée en novembre 1999 au bureau d'architecture chargé des études réalisées à Saint-Hubert. A l'issue d'une procédure négociée sans publicité mais après une large consultation de la concurrence (10 bureaux d'architecture), seuls deux candidats avaient manifesté leur intérêt.

(221) Dans le cadre du transfert des aérodromes régionaux à la Sowaer, celle-ci a estimé nécessaire de faire procéder, par un organisme de contrôle, à un état des lieux des diverses installations.

(222) Selon un audit énergétique commandé par la Sowaer.

Par la suite, ce même bureau s'est encore vu, en tant qu'auteur de projet chargé du suivi de chantier, attribuer les marchés suivants, grâce à des procédures négociées sans consultation de la concurrence (223).

(en euros)

Engagements	Libellés	Montants
99/31765	Mise en conformité des citernes et des pompes	51.204,29
99/31863	Construction du hangar n° 1	30.120,33
00/31820	Mise en conformité des citernes et des pompes	27.683,91
01/31698	Construction d'un accès aux hangars et abords du hangar n° 2	27.527,51
01/31766	Construction du hangar n° 2	14.847,58
02/31712	Aménagement de la zone des hangars	46.267,00
Total		197.650,62

Le marché afférent à la mise en conformité des citernes et des pompes (224) suscite les remarques ci-après.

Le rapport de la société chargée de l'inspection technique de l'installation relève que celle-ci «a plus été conçue sur la base des exigences d'une station-service que sur celles d'une station d'avitaillement en carburant d'aviation». Il s'ensuit qu'à défaut de répondre aux prescriptions applicables en matière aéronautique, la station de carburant n'était toujours pas opérationnelle lors du contrôle, en juin 2006.

Le projet, dont l'estimation initiale des travaux était fixée à 347.050,93 euros T.V.A.C., avait coûté, au moment du contrôle, 787.819,43 euros (+ 127 %), sans que les problèmes techniques ne soient complètement résolus.

A la demande de la Sowaer, la division de l'électricité, de l'électromécanique, de l'informatique et des télécommunications – direction de Liège, après avoir relevé les carences du projet quant à l'alimentation électrique de la station (225), s'est efforcée de suppléer aux manquements constatés. A l'époque du contrôle, une étude complémentaire était en cours.

Le bureau d'architecture chargé du suivi du chantier a provoqué des retards de paiement, en tardant à examiner les décomptes produits par l'adjudicataire. Aussi ce dernier a-t-il fait valoir ses droits à une indemnité pour arrêt de chantier, à défaut d'instructions concernant sa poursuite, pour un montant de 340.440,37 euros. Le litige s'est conclu par une transaction forfaitaire au montant de 150.000 euros. L'entrepreneur a, en outre, assigné la Région devant les tribunaux. La Sowaer est intervenue volontairement à la cause et a, à son tour, assigné en intervention forcée le bureau d'architectes, qui s'était déclaré incapable de remédier à la situation du chantier.

3. Observations principales

L'examen des flux financiers consacrés aux aérodromes régionaux wallons permet de dégager quatre enseignements majeurs : l'importance relative des dépenses d'infrastructures au profit de Cerfontaine, le rôle de la société de gestion hôtelière dans l'accroissement des dépenses d'entretien à Saint-Hubert, le poids des dépenses de personnel restées à la charge du M.E.T. et, enfin, le manque de transparence des transferts régionaux.

(223) La procédure est identique à celle observée pour l'aérodrome de Saint-Hubert. L'administration, sans se référer aux conditions prévues par la loi, a attribué les marchés par procédure négociée, en considérant que le bureau visé disposait seul d'une bonne connaissance du site.

(224) Visas n° 99/31765 et 00/31820.

(225) Lettre adressée le 15 décembre 2004 à la Sowaer.

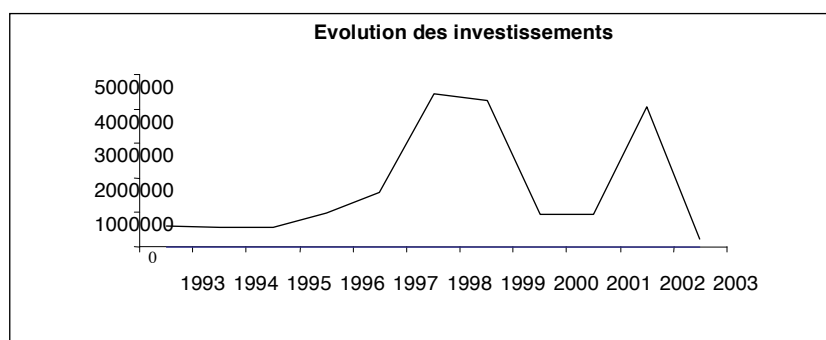
3.1. Importance des dépenses d'infrastructures au bénéfice de Cerfontaine

Les investissements de la Région wallonne dans les infrastructures de ses trois aérodromes ont atteint un montant total de 18.922.943 euros, qui se ventile de la manière suivante.

(en euros)

Cerfontaine	8.640.051	45,66 %
Saint-Hubert	5.390.320	28,49 %
Spa	4.892.572	25,85 %
Total Région wallonne	18.922.943	100,00 %

Ces investissements s'effectuèrent selon la chronologie illustrée ci-après.



Ce graphique met en lumière :

- un démarrage lent, principalement marqué par la construction d'un terminal à Spa (805.908 euros) ;
- un premier pic de dépenses entre 1996 et 1999, lequel correspond à la période des grands travaux exécutés dans les trois aérodromes : à Saint-Hubert (construction du centre polyvalent : 2.532.279 euros), à Spa (rénovation du *club-house* : 541.874 euros) et surtout à Cerfontaine (début de l'extension et de la modernisation de l'aérodrome : 5.632.069 euros) ;
- un second pic en 2001-2002, lequel reflète l'achèvement des travaux entamés à Cerfontaine (chantier poursuivi par la Sowaer, dont le coût total s'élèvera à près de 10 millions d'euros), la réfection de la piste et la mise en conformité des citernes et des pompes à Spa (respectivement 493.191 et 770.446 euros).

Pour sa part, la Sowaer a, depuis mai 2003, investi 2.404.497 euros dans les trois aérodromes wallons (226).

(en euros)

Cerfontaine	1.029.288	42,81 %
Saint-Hubert	446.030	18,55 %
Spa	929.179	38,64 %
Total Sowaer	2.404.497	100,00 %

(226) D'après les chiffres communiqués par la Sowaer, hors apports en nature et avant amortissement.

En quatorze ans, la Région wallonne et la Sowaer ont ainsi consenti plus de 21 millions d'euros d'investissements en infrastructures dans les aéroports publics.

(en euros)

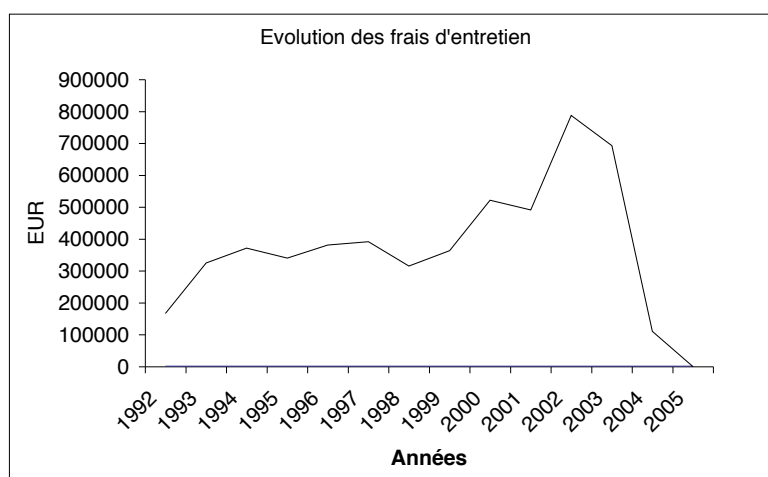
Cerfontaine	9.669.339	45,34 %
Saint-Hubert	5.836.349	27,36 %
Spa	5.821.752	27,30 %
Total cumulé	21.327.440	100,00 %

L'importance des investissements consacrés à Cerfontaine est ainsi mise en évidence : les aménagements n'ayant été entrepris qu'à partir de 1997, ce site a, durant une période plus courte, bénéficié de plus de 45 % du montant total.

Les investissements destinés aux aéroports de Saint-Hubert et de Spa représentent, quant à eux, une proportion similaire de quelque 27 %.

3.2. Rôle de la société de gestion hôtelière dans l'accroissement des dépenses d'entretien à Saint-Hubert

Jusqu'en 2003, les dépenses d'entretien des aéroports étaient imputées sur les crédits de l'allocation de base 14.01 – *Entretien et gestion des aéroports*. La fourniture de carburant et de lubrifiant destinés à la revente pour l'avitaillement des avions représentait le poste le plus important de cette allocation, soit un budget de quelque 375.000 euros par an.



Ce graphique met en évidence la constance des dépenses jusqu'en 1999, puis leur doublement pendant la période 2000-2003. Cette forte augmentation s'explique par les coûts de la sous-traitance de certains services à l'aéroport de Saint-Hubert, tandis que la disparition des dépenses à la mi-2005 résulte de leur prise en charge par les sociétés de gestion dépendantes de la Sowaer.

Le total cumulé des dépenses de fonctionnement des aéroports imputées durant les années 1992 à 2004 sur le budget du M.E.T. a atteint un montant de 5.262.088,75 euros.

Après le transfert des infrastructures à la Sowaer et de la compétence d'exploitation commerciale aux sociétés de gestion, seules les dépenses relatives au personnel affecté aux missions de service public, contrôle et la sécurité, sont restées à la charge du M.E.T.

Le contrat conclu le 5 mai 2000 entre ce dernier et la société de gestion, qualifié de concession de service public (227), avait pour objet la gestion des services hôteliers (228), de nettoyage et de gardiennage de l'aérodrome de Saint-Hubert. A l'époque, la Cour des comptes avait formulé plusieurs observations quant au respect de la législation relative aux marchés publics, des principes budgétaires et des modalités de perception des recettes publiques.

L'administration explique toutefois la dérogation à la définition classique d'une concession de service public par la volonté de procéder à une phase de test préalable à la rédaction d'un cahier des charges pour une future mise en concurrence. En outre, elle précise que le choix du partenaire était, en l'occurrence, fondé sur son expérience internationalement reconnue et sa représentativité au sein des services de la Région wallonne.

La convention (229) instituait une gestion à livre ouvert pour permettre à la Région d'exercer son contrôle, le concessionnaire lui facturant tous les frais exposés, déduction faite des recettes, et sur la base de documents comptables et justificatifs (230). Elle prévoyait que le début de la gestion serait déficitaire ; l'allocation de base spécifique 31.01 – *Intervention de la Région wallonne dans le déficit d'exploitation des aéroports et aérodromes* fut créée à cet effet au budget de 1999.

Les pertes de la première année d'exploitation avaient été estimées à 73.000 euros. Or l'année 2000 se clôtura sur un déficit représentant plus du double de ce montant, soit 188.948 euros, lequel fut supporté par la Région. L'intervention de l'administration ne permit pas d'enrayer la dérive. Huit mois plus tard, dans le cadre d'un audit commandé par le M.E.T., le consultant stigmatisait «*l'incurie*» manifestée par la société de gestion hôtelière tant au niveau administratif qu'au niveau comptable, ainsi qu'en fait de service à la clientèle et de formation du personnel. A la fin de l'année, la Région mit fin de façon anticipée au volet «nettoyage» de la convention ; la mission fut confiée à une société spécialisée, pour la moitié du prix consenti jusque-là.

Cette expérience de gestion ne fut dès lors pas prolongée au-delà de la période d'essai et les tentatives ultérieures de relance de l'activité hôtelière, menées durant la période sous examen, échouèrent.

En définitive, le total des dépenses imputées sur l'A.B. 31.01 précitée, qui concernent tant les prestations de la société de gestion hôtelière que celles du consultant, se ventile de la manière exposée ci-après.

(en euros)

	Société de gestion hôtelière	Consultant
1999	–	67.189,06
2000	188.947,92	5.729,07
2001	277.268,91	44.992,67
Totaux	466.216,83	117.910,80

(227) Acte partiellement conventionnel par lequel l'administration confie, à une personne choisie à raison de ses qualités, la gestion, à ses risques et périls, d'un service public, moyennant une rémunération perçue sur les usagers de ce service (G. Cornu, *Vocabulaire juridique*, P.U.F., 1987). Or, en l'occurrence, le cocontractant n'a assumé aucun des risques financiers de l'exploitation, puisque la Région a pris en charge la différence entre les coûts supportés par la société et ses encaissements.

(228) Hôtel restaurant «*La Clé des airs*».

(229) Article 14.4.

(230) Article 14.1: «*La Région supporte le coût d'exploitation déterminé dans l'offre jointe à la présente.*».

Article 14.2: «*Le concessionnaire refacture à la Région tous les frais engagés en ce compris les fee-managements tels que prévus dans l'offre sur la base de documents comptables et justificatifs.*».

3.3. Poids des dépenses de personnel à la charge du M.E.T.

En dépit du transfert de la plupart des frais d'exploitation des aérodromes aux sociétés de gestion depuis avril 2004, les dépenses de personnel (26 agents) demeurent toujours à la charge du budget de l'administration.

S'élevant à un demi-million d'euros par aérodrome en activité, ces dépenses représentent entre 60 et 70 % de l'ensemble de leurs charges annuelles.

Les comptes de résultats produits par les sociétés de gestion de Spa et de Saint-Hubert à la fin de l'année 2004 (231) font apparaître un résultat global positif de 23.000 euros. Toutefois, cet excédent des recettes sur les charges d'exploitation n'a eu aucun impact sur l'intervention financière du M.E.T., puisque celui-ci continue à assumer la charge des dépenses de personnel statutaire.

3.4. Manque de transparence des transferts régionaux

Subventions aux sociétés de promotion

De 1996 à 2000, la Région a octroyé des subventions aux sociétés de promotion de l'aérodrome de Spa (S.P.A.S.) et de celui de Saint-Hubert (S.P.A.S.H.) (232).

Les procédures d'octroi et de contrôle de l'emploi de ces subventions, imputées sur les crédits de l'A.B. 31.05 – *Subventions favorisant le développement des aérodromes régionaux*, n'appellent aucun commentaire.

	S.P.A.S.H.	S.P.A.S.
1996		1.000.000 francs
1997	1.800.000 francs (233)	1.000.000 francs
1998	1.000.000 francs	1.000.000 francs
1999	1.900.000 francs	
2000	1.000.000 francs	
Totaux	5.700.000 francs 141.299,31 euros	3.000.000 francs 74.368,06 euros

La différence de 66.931,25 euros en faveur de la S.P.A.S.H. s'explique par l'importance donnée à la campagne de promotion du centre polyvalent établi sur le domaine de l'aérodrome de Saint-Hubert.

Subventions aux sociétés de gestion

Les sociétés de gestion créées en avril 2004 par la Sowaer (234) pour les aérodromes de Saint-Hubert, de Spa et de Cerfontaine ont pour objet de réaliser toutes les opérations relatives à la promotion, l'exploitation et la gestion de leur zone aéroportuaire, dans le cadre, d'une part, d'une convention relative à la mise à disposition des infrastructures conclue avec la Sowaer et, d'autre part, d'une convention de concession conclue avec la Région.

(231) Source : *Belfirst*. Il n'a pas été tenu compte de la société de gestion de l'aérodrome de Cerfontaine, mise en liquidation à l'époque.

(232) «Sociétés de promotion et sociétés de gestion» sous le point 1.3. *supra*.

(233) Une subvention exceptionnelle de 800.000 francs a été accordée à la S.P.A.S.H. pour lui permettre de faire face aux dépenses de première installation. Quant à la S.P.A.S., elle existait depuis 1971.

(234) «Sociétés de promotion et sociétés de gestion» sous le point 1.3. *supra*.

Un mois après leur création, les trois sociétés ont conclu des contrats de concession domaniale avec la Sowaer. Ces contrats prévoient que les sociétés de gestion versent à cette dernière une redevance forfaitaire de 500.000 euros par aérodrome, en contrepartie de la mise à disposition des infrastructures des sites.

Depuis 2004, le M.E.T. attribue une subvention forfaitaire de 500.000 euros par an aux trois sociétés de gestion, dans le cadre de leurs activités, sans distinction des besoins propres à chaque aérodrome. Chaque arrêté d'octroi dispose, en son article 2, que cette *«subvention est destinée à permettre à la société de gestion d'assurer ses missions de service public dans le cadre de l'exploitation de l'aérodrome, à savoir les frais liés à l'utilisation des terrains, constructions et infrastructures aéroportuaires mis à sa disposition par la Sowaer, tels que visés à l'article 3, alinéas 1^{er} et 2, de la convention de concession domaniale conclue entre la Sowaer et la société»*.

Quant à l'article 4 des arrêtés d'octroi de la subvention régionale, il prévoit que *«le contrôle de l'utilisation de cette subvention sera opéré en fin d'exercice par la production des factures émises par la Sowaer, des preuves de paiement ou de toute autre pièce comptable utile au contrôle dans le mois qui suit l'approbation des comptes annuels par l'assemblée générale des actionnaires»*.

Aucune pièce justificative pour 2004 n'a été transmise en temps utile au M.E.T. et le contrôle n'a pas été opéré pour cette année. Ce manquement n'a toutefois pas empêché le versement de la subvention relative à l'exercice 2005, alors que, selon l'article 4, alinéa 5, des arrêtés de subvention pour 2004, *«la partie éventuellement non justifiée doit faire l'objet d'un ajustement à due concurrence de la subvention octroyée pour l'exercice suivant»*.

Au moment de viser l'arrêté pour 2006, l'Inspection des finances a fait observer, à la direction générale des transports, l'absence de justificatifs pour les subventions 2004 et 2005. L'administration a dès lors réclamé officiellement les documents manquants. Suite à cette intervention, seules les factures globales émises par la Sowaer à la charge de chacune des sociétés d'exploitation pour la perception de la redevance annuelle forfaitaire précitée ont finalement été produites à titre de justificatifs de l'utilisation des subventions.

Si, comme le stipule l'article 4 des arrêtés d'octroi, il s'agit bien de factures émises par la Sowaer, leur production et celle, en annexe, des comptes de résultats des sociétés de gestion, au titre de seuls justificatifs, ne sont pas de nature à assurer le contrôle de l'utilisation de la subvention au sens des dispositions prévues aux articles 55 à 58 de l'arrêté royal du 17 juillet 1991 portant coordination des lois sur la comptabilité de l'Etat. En effet, sauf à considérer que les subventions régionales de 500.000 euros constituent des transferts de la Région destinés à financer les activités de la Sowaer par le truchement des sociétés de gestion, il conviendrait que ces dernières produisent elles-mêmes les pièces justificatives afférentes aux frais qu'elles ont réellement exposés suite à l'utilisation des terrains, constructions et infrastructures aéroportuaires (235).

A cet égard, pour assurer la meilleure clarté financière quant aux modalités d'utilisation des subsides versés et contribuer ainsi à une plus grande transparence des coûts des aérodromes publics, il appartient au pouvoir subsidiant de rédiger les arrêtés d'octroi de manière telle que les dispositions légales précitées soient pleinement respectées.

(235) En tout état de cause, le rapport entre les frais à couvrir dans chacun des aérodromes et le montant forfaitaire de la subvention n'est pas apparent.

3.5. Bilan financier

Le bilan global des flux financiers s'établit comme suit.

(en euros)

Dépenses	Cerfontaine	Spa	Saint-Hubert
Infrastructures	8.640.051	5.390.320	4.892.572
Fonctionnement		5.262.089	
Personnel	pour mémoire	± 490.000/an	± 560.000/an
Subventions aux asbl		74.368	141.300

4. Conclusions

Le bilan financier de la gestion des aérodromes wallons durant la période de référence souligne l'importance relative des investissements consentis à celui de Cerfontaine, lesquels représentent 45 % du total des dépenses.

Dès sa création en 1999, cet aérodrome a connu une série de difficultés, qui se sont clôturées par l'abandon du projet en 2006. Les conditions de la viabilité technique et financière du projet d'aérodrome n'avaient pas fait l'objet d'études préalables approfondies.

Ainsi, sur le plan technique, la nécessité de réaménager la piste située en terrain marécageux n'a pas été correctement prise en compte, alors que le coût de ce réaménagement s'est révélé le plus important du projet (2,1 millions d'euros sur une dépense totale de 10,5 millions d'euros).

Sur le plan administratif, le Gouvernement wallon a cru pouvoir mettre en service l'aérodrome en adoptant un arrêté ministériel d'autorisation d'établissement, en mai 2003. Toutefois, à la requête de l'Etat fédéral, ce dernier fut suspendu suite à un arrêt rendu, en février de l'année suivante, par le Conseil d'Etat, qui concluait à l'incompétence de la Région en matière d'autorisation préalable à l'exploitation d'un aérodrome.

Quant aux aérodromes de Saint-Hubert et de Spa, l'administration a, pour assurer leur modernisation, fait appel à un même consultant externe, par le biais de divers marchés d'études et de services, pour un montant total de 775.353 euros. Ces marchés ont été attribués par procédure négociée, sans que, pour la plupart, la pertinence du recours à ce mode de passation eût été démontrée eu égard aux dispositions de l'article 17, § 2, de la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics. En outre, l'exécution des travaux sur la base des études du consultant et leur suivi par ce dernier, au titre d'auteur de projet, furent jalonnés de nombreux manquements.

Par ailleurs, le total cumulé des dépenses de fonctionnement imputé, pour les trois aérodromes, sur le budget du M.E.T., durant la période 1992 à 2004, s'est élevé à 5.262.089 euros. Le coût de la sous-traitance des services hôteliers, de nettoyage et de gardiennage à l'aérodrome de Saint-Hubert a eu pour effet, au cours des années 2000 à 2003, de doubler ces dépenses, dont le montant annuel est passé de 350.000 à 700.000 euros.

Enfin, malgré le transfert à la Sowaer de la compétence sur les aérodromes, deux types de dépenses demeurent à la charge du M.E.T.

D'une part, la charge des dépenses du personnel des aérodromes de Saint Hubert et de Spa, lesquelles représentent de 60 à 70 % du total de leurs dépenses annuelles, est toujours imputée sur le budget de la Région wallonne, alors que la Sowaer est devenue propriétaire des installations et seule gestionnaire de celles-ci.

D'autre part, la Région verse à chaque aérodrome, depuis 2004, des subventions d'un montant annuel de 500.000 euros. Leur utilisation manque de transparence, car les sociétés de gestion des aérodromes ne produisent pas les pièces justificatives propres aux dépenses visées par les arrêtés d'octroi.

5. Réponse du ministre

Dans sa réponse du 9 juillet 2007, le vice-président et ministre du Logement, des Transports et du Développement territorial rappelle que le rapport de la Cour porte sur la période allant du 1^{er} janvier 1992 (date de la régionalisation de la compétence) au 15 mai 2003 (date du transfert de la gestion des infrastructures des aérodromes à la Sowaer), que l'administration alors compétente a eu l'occasion de présenter à la Cour ses éléments de réponse aux constats opérés quant à cette période et qu'il n'y reviendra donc pas.

Il énumère ensuite les démarches qu'il a entreprises depuis son entrée en fonction en juillet 2004 afin de pallier les problèmes qu'il a pu constater et qui, pour la plupart, concordent avec ceux relevés par la Cour pour le passé. Un rapport complet sur les trois aérodromes a été établi à sa demande par la Sowaer.

A Cerfontaine, le ministre estime avoir tout mis en œuvre pour tenter de faire démarrer une activité aéronautique restée insignifiante jusque-là. Mais, face à la dégradation de la situation comptable de la société d'exploitation, qui a entraîné sa mise en liquidation, un appel à projets pour la valorisation alternative de l'aérodrome a été lancé, étant entendu que, dans ce cadre, la Région wallonne ne devrait plus être appelée à investir d'argent public dans le projet qui serait retenu.

Pour favoriser la revalorisation de l'aérodrome par le développement des activités contenues dans le projet retenu, le domaine a été classé en site à réaménager, de manière à alléger les contraintes urbanistiques dans le cadre strict des analyses d'incidences requises.

Enfin, des poursuites judiciaires sont engagées à l'encontre du concessionnaire défaillant et unique utilisateur du site avant l'entrée en charge de l'actuel ministre.

Ces démarches s'inscrivent dans la ligne des recommandations émises par la Cour, puisqu'elles visent au désengagement des finances régionales, voire à la possibilité d'un retour sur investissement pour la Sowaer.

Quant aux aérodromes de Saint-Hubert et de Spa, le ministre reconnaît l'existence de manquements de la part de l'auteur de projets, désigné avant sa prise de fonction ; à cet égard, il énumère les actions en justice intentées par la Sowaer à l'encontre du consultant défaillant.

Admettant, par ailleurs, le maintien de dépenses (frais de personnel et subventions) à la charge du M.E.T., malgré le transfert des infrastructures à la Sowaer, le ministre précise que, suite à l'échec de la recherche de partenariats, le lancement de l'appel à projets pour la valorisation de ces deux sites a pour objectif, notamment, de supprimer l'intervention régionale.

Enfin, concernant le manque de transparence dans l'utilisation des subventions régionales (500.000 euros par an, par aérodrome, depuis 2004), le ministre rappelle que les missions du comité de suivi financier, auquel assiste un représentant de la Cour en vertu du protocole d'accord conclu le 4 juin 2002 entre celle-ci et la Sowaer, ont été étendues, en 2006, au suivi du contrat de gestion et du plan d'entreprise de cette société. Dans ce cadre, précise-t-il, un plan d'affaire accompagné d'un programme d'investissements est mis à jour au moins une fois par an et débattu en comité de suivi. De plus, affirme-t-il, des rapports mensuels et trimestriels sont envoyés aux membres du comité de suivi.

Toutefois, la réponse du ministre ne rencontre pas l'observation de la Cour selon laquelle les pièces justificatives afférentes aux subventions précitées ne présentent pas un caractère relevant. A cet égard, le contrôle interne du pouvoir subsidiant doit pouvoir être assuré par l'administration régionale, conformément aux prescriptions des lois sur la comptabilité de l'Etat. Par ailleurs, le protocole d'accord de juin 2002 a été modifié par un avenant signé le 16 octobre 2007.

Enfin, aucun éclaircissement n'est apporté à propos du fait que l'administration a exécuté les arrêtés d'octroi des subventions pour 2005 signés par le ministre sans disposer de justification de l'emploi des subsides accordés en 2004. De même, la raison pour laquelle le gel des subventions de 2006 n'est intervenu qu'à l'initiative de l'Inspection des finances n'est pas évoquée.

2.12. Rémunérations et avantages accordés aux administrateurs et fonctionnaires dirigeants et procédures de contrôle des frais de représentation des organismes publics wallons (236)

La Cour a procédé à une analyse des rémunérations et avantages accordés aux administrateurs et fonctionnaires dirigeants et des procédures de contrôle des frais de représentation des organismes publics dont les comptes font l'objet d'un contrôle direct par la Cour.

1. Introduction

L'analyse de la Cour concerne les seuls organismes publics wallons dont les comptes font l'objet d'un contrôle direct de sa part (237).

Il s'agit des organismes suivants (238) :

- Agence wallonne à l'exportation et aux investissements étrangers (AWEx);
- Agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées (AWIPH);
- Agence wallonne pour la promotion d'une agriculture de qualité (APAQ-W) (*);
- Agence wallonne des télécommunications (A.W.T.);
- Centre régional d'aide aux communes (CRAC) (*);
- Centre wallon de recherches agronomiques (CRA-W) (*);
- Centre hospitalier psychiatrique (C.H.P.) Le Chêne aux Haies;
- C.H.P. Les Marronniers;
- Institut du patrimoine wallon (I.P.W.) (*);
- Institut scientifique de service public (ISSeP) (*);
- Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique (Iweps) (*);
- Institut wallon de formation en alternance et des indépendants et petites et moyennes entreprises (I.F.A.P.M.E.);
- Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi (Forem);
- Port autonome du Centre et de l'Ouest (PACO);
- Port autonome de Charleroi (PAC);
- Port autonome de Liège (PAL);
- Port autonome de Namur (PAN);
- Société régionale wallonne du transport;
- Société wallonne de financement complémentaire des infrastructures (Sofico).

(236) *Dr* 3.278.999.

(237) La S.W.D.E., la S.P.G.E., la S.W.L., la S.W.C.S. et le Fonds du logement des familles nombreuses de Wallonie, qui ne sont plus soumis au contrôle direct de la Cour, ne sont pas repris dans cette analyse, pas plus que la S.R.I.W., la Sowaer, la Sogepa et la SPAQuE dont seules les missions déléguées font l'objet d'un contrôle de la Cour.

(238) Les organismes marqués d'un astérisque relèvent directement du Gouvernement wallon et n'ont pas de conseil d'administration ou de comité de gestion.

2. Méthodologie

Un questionnaire a été adressé à tous les organismes précités leur demandant de fournir le montant individuel des allocations, indemnités, jetons de présence et avantages divers accordés aux membres des conseils d'administration et leur base légale ou réglementaire, le montant total de ces éléments pour les années 2004 à 2006 et la part déclarée fiscalement, les mêmes renseignements pour les fonctionnaires dirigeants, l'évolution des frais de représentation durant les années 2004 à 2006 pour les administrateurs, d'une part, et les fonctionnaires dirigeants, d'autre part, et l'existence et la description d'une procédure d'autorisation et de contrôle de ces frais. La concordance entre les montants individuels renseignés des indemnités, allocations et jetons de présence des administrateurs et les montants repris dans les arrêtés ou décisions du Gouvernement wallon ou les procès-verbaux des conseils d'administration a été systématiquement vérifiée. Des copies des fiches fiscales ont été transmises par certains organismes, pour les autres organismes, des contrôles de ces fiches ont été opérés sur place. Un contrôle de vraisemblance des montants globaux a été effectué. Pour ce qui concerne les frais de représentation, les contrôles ont été plus limités, l'analyse portant essentiellement sur les procédures de contrôle. La Cour souligne que le présent article a été rédigé sur la base de renseignements fournis par les organismes eux-mêmes et qu'elle ne se prononce pas à ce stade sur la légalité des rémunérations et avantages accordés. Le rapport a été transmis aux membres du Gouvernement wallon le 7 août 2007. Le Ministre-Président, le ministre de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme, le ministre de la Formation, le ministre du Logement, des Transports et du Développement territorial et le ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique ont, par lettres, respectivement, du 11 septembre, du 13 septembre, du 21 septembre, du 9 octobre et du 23 octobre 2007, signalé qu'ils relayaient les recommandations de la Cour auprès des organismes publics relevant de leur tutelle.

3. Résultats

3.1. Les rémunérations et indemnités accordées aux administrateurs

Le tableau suivant reprend les allocations, indemnités et jetons de présence versés aux administrateurs ainsi que leur base réglementaire. Il s'agit de montants bruts calculés à l'indice des prix de décembre 2006 (sauf pour les allocations et jetons non indexables – cf. la quatrième colonne) (239).

AWEx	Un président, deux vice-présidents et quatorze administrateurs.		
	Président	Indemnité de 223,10 euros par mois.	Base légale : décision du G.W. du 25 juin 1998. Ces montants ne sont pas indexés, pas d'indexation prévue. Ces montants sont déclarés fiscalement.
	Vice-présidents	Indemnité de 111,55 euros par mois.	
	Administrateurs	74,37 euros par présence aux séances.	
AWIPH	Un président, deux vice-présidents dont un manager spécial, seize membres effectifs (comité de gestion).		
	Président	Indemnité de 1.460,47 euros par mois et 241,73 euros par mois de frais de séjour.	Base légale : A.G.W. du 4 juillet 1996 et A.G.W. du 8 novembre 2000 fixant le montant des indemnités, des jetons de présence, des frais de parcours et autres frais. Les jetons de présence, les indemnités du président, des vice-présidents et du manager spécial sont déclarés fiscalement.
	Vice-présidents	Indemnité de 321,80 euros par mois et 214,54 euros par mois de frais de séjour. Le manager spécial perçoit une indemnité de 5.583,33 euros par mois.	
	Membres	90,65 euros par présence aux séances.	
		Les indemnités kilométriques sont de 0,2903 euro par kilomètre.	

(239) Les abréviations suivantes sont utilisées : A.G.W., arrêté du Gouvernement wallon ; A.M.R.W., arrêté ministériel de la Région wallonne ; C.A., conseil d'administration ; G.W., Gouvernement wallon ; R.W., Région wallonne.

A.W.T.	Un président et neuf administrateurs.		
	Président	Sous contrat d'emploi à temps plein, 145,23 euros de jeton de présence par séance et 242,04 euros d'indemnité de frais de séjour par présence aux séances.	Base légale : A.G.W. du 29 avril 1999 fixant les indemnités de déplacement et de frais de séjour et les jetons de présence des administrateurs et des commissaires du G.W. Ces montants sont déclarés fiscalement.
	Administrateurs	145,23 euros de jeton de présence par présence aux séances et 242,04 euros d'indemnité de frais de séjour par présence aux séances.	
		Les indemnités kilométriques sont de 0,2903 euro par kilomètre.	
Forem	Un président, un vice-président et seize membres effectifs (comité de gestion).		
	Président	Allocation forfaitaire mensuelle de 2.065,78 euros.	Base légale : A.M.R.W. du 11 juillet 2003 fixant les allocations et jetons de présence à allouer au président, au vice-président, aux membres du comité de gestion, aux membres des bureaux exécutifs et aux commissaires. Ces montants ne sont pas indexés, pas d'indexation prévue. 60 % des allocations et jetons de présence sont déclarés fiscalement. 40 % couvrent les frais de séjour et de représentation.
	Vice-président	Allocation forfaitaire mensuelle de 619,73 euros.	
	Membres	148,74 euros par présence aux séances.	
		Remboursement des frais de déplacement.	
C.H.P. Le Chêne aux Haies et Les Marronniers	Un président, deux vice-présidents et sept administrateurs dans chaque organisme.		
	Président	Indemnité mensuelle de 1.120,16 euros et 2.730,39 euros annuels de frais de séjour et de représentation à justifier par déclaration de créance.	Base légale : A.G.W. du 27 mars 2003 modifiant l'A.G.W. du 9 novembre 1995 portant exécution du décret du 6 avril 1995 relatif à la gestion des hôpitaux psychiatriques de la R.W. Les jetons de présence et l'indemnité du président sont déclarés fiscalement.
	Vice-présidents	490,07 euros par présence aux séances.	
	Administrateurs	350,05 euros par présence aux séances.	
		Remboursement des frais de déplacement.	
I.F.A.P.M.E.	Un président, un vice-président, vingt-quatre membres effectifs (comité de gestion).		
	Président	Allocation forfaitaire mensuelle de 1.458,54 euros.	Base légale : A.G.W. du 1 ^{er} avril 2004 fixant les allocations et jetons de présence à allouer aux président, vice-président, commissaires et membres du comité de gestion. 60 % des allocations et jetons de présence sont imposés fiscalement. 40 % couvrent les frais de séjour et de représentation.
	Vice-président	Allocation forfaitaire mensuelle de 437,56 euros.	
	Membres	105 euros par présence aux séances.	
		Remboursement des frais de déplacement.	
PAC	Un président, deux vice-présidents et douze administrateurs.		
	Président	2.119,08 euros par mois.	Base légale : décision du C.A. Ces montants sont déclarés fiscalement.
	Vice-présidents	194,49 euros par présence aux séances.	
	Administrateurs	194,49 euros par présence aux séances.	
PACO	Un président, deux vice-présidents et quinze administrateurs.		
	Président	Pas de rémunération.	
	Vice-présidents	Pas de rémunération.	
	Administrateurs	Pas de rémunération.	

PAL	Un président, un vice-président, un administrateur délégué et huit administrateurs.		
	Président	1.135,42 euros par mois, ramenés à 278,33 euros depuis le 1 ^{er} janvier 2006 à la demande de l'intéressé.	Base légale : décision du C.A. Ces montants sont déclarés fiscalement.
	Vice-président	168,35 euros par présence aux séances.	
	Administrateur délégué	1.900,32 euros par mois (pas de contrat d'emploi).	
	Administrateurs	168,35 euros par présence aux séances.	
PAN	Un président, un vice-président et seize administrateurs effectifs.		
	Président	2.159,96 euros par mois.	Base légale : décision du C.A. Ces montants sont déclarés fiscalement.
	Vice-président	421,02 euros par présence aux séances.	
	Administrateurs	210,52 euros par présence aux séances.	
Sofico	Un président, un administrateur délégué et quatorze administrateurs.		
	Président	4.241,63 euros par mois.	Les émoluments du président sont fixés par un A.M.R.W. du 7 juillet 2006 avec effet rétroactif au 1 ^{er} avril 2003. Il précise que « <i>ce montant est celui qui a été fixé par les organes compétents des assemblées législatives que les membres de celles-ci sont autorisés à percevoir en rétribution de mandats, fonctions ou charges publics d'ordre politique exercés en dehors de leur mandat parlementaire</i> ». La décision du G.W. du 9 mars 1995 fixe les émoluments des membres du C.A. et des commissaires. Les jetons de présence ne sont pas indexés, pas d'indexation prévue. Ces montants sont déclarés fiscalement.
	Administrateur délégué	Sous contrat d'emploi.	
	Administrateurs	136,34 euros par présence aux séances.	
		Remboursement des frais de déplacement.	
S.R.W.T.	Un président, un vice-président et dix-sept administrateurs.		
	Président	1.328,25 euros par mois.	Base légale : décision du G.W. du 20 novembre 2003. Les deux tiers sont imposés fiscalement, un tiers couvre les frais de séjour et divers.
	Vice-président	755,5 euros par mois.	
	Administrateurs	443 euros par mois.	

A l'exception des ports autonomes, dont les émoluments des administrateurs ont été fixés par leur conseil d'administration, les indemnités, allocations, jetons de présence et interventions dans les frais de parcours des administrateurs ont été fixés par des arrêtés ou des décisions du Gouvernement wallon.

Les allocations et jetons de présence ont été fixés au cas par cas. Il n'y a pas de lien entre la taille, le secteur d'activités ou la complexité de l'organisme et le montant des rétributions de ses administrateurs. Il convient de noter le cas particulier du président du conseil d'administration de la Sofico dont la rémunération a été fixée par référence au montant des émoluments que les membres des assemblées législatives sont autorisés à percevoir en rétribution de mandats, fonctions ou charges publics d'ordre politique exercés en dehors de leur mandat parlementaire et celui du manager spécial de l'AWIPH, également vice-président du comité de gestion, dont la mission est limitée dans le temps.

3.2. Les rémunérations et avantages accordés aux fonctionnaires dirigeants

	Grades	Indemnité forfaitaire pour frais de séjour (A.G.W. du 7 mai 1998)	Indemnité forfaitaire liée au mandat (240) (art. 355 du Code de la fonction publique wallonne)	Autres avantages en nature
APAQ-W				
	Directeur général (A2)	Non	Non	Non
	Directeur général adjoint (A3)			Non
AWEx				
	Administrateur général (rémunéré par la D.R.I.)	Non	Oui	Chaque fonctionnaire dirigeant dispose d'un véhicule de fonction (le véhicule de l'administrateur général est pris en charge par le C.G.R.I.).
	Deux directeurs généraux dont un faisant fonction (A2)			
AWIPH				
	Administrateur général (A2)	Oui	Oui	Véhicule de fonction, location d'un garage pour ce véhicule et remboursement des communications professionnelles passées au domicile privé.
A.W.T.				
	Administrateur général (A2)	Non	Non	Véhicule de fonction.
CRAC				
	Directeur général (A2)	Non	Oui	Non
CRA-W				
	Directeur général, <i>a.i.</i> (échelle de traitement 1917 du Fédéral)	Non	Non	Non
	Directeur général adjoint, <i>a.i.</i> (A2)	Non	Non	Non
C.H.P. Le Chêne aux Haies				
	Deux fonctionnaires dirigeants (A.G.W. du 18 janvier 1996 sur le statut des agents des C.H.P. de la R.W. : A2 ou A3)	Non	Non	Non
C.H.P. Les Marronniers				
	Deux fonctionnaires dirigeants (A.G.W. du 18 janvier 1996 sur le statut des agents des C.H.P. de la R.W. : A2 ou A3)	Non	Non	Non
Forem				
	Administrateur général (A1) majoré de 8.570,09 euros annuels non indexés (art. 46 de l'A.G.W. du 18 décembre 2003)	Oui	Oui	Véhicule de fonction.
I.F.A.P.M.E.				
	Administratrice générale (A2)	Oui	Oui	Véhicule de fonction.
	Administrateur général adjoint (Abis)	Non	Non	Véhicule de fonction + 247,89 euros mensuels non indexés (règlement I.F.A.P.M.E.).

(240) 11.915 euros par an à l'indice de décembre 2006.

	Grades	Indemnité forfaitaire pour frais de séjour (A.G.W. du 7 mai 1998)	Indemnité forfaitaire liée au mandat (240) (art. 355 du Code de la fonction publique wallonne)	Autres avantages en nature
IPW				
	Administrateur général (A2)	Oui	Oui	Véhicule de fonction.
ISSeP				
	Directeur général (A2)	Non	Oui	Véhicule de fonction.
Iweps				
	Administrateur général, <i>a.i.</i>	Non	Non	Non
PAC				
	Directeur à temps partiel	Non	Non	Non
PACO				
	Directeur (A3)	Non	Non	Véhicule de fonction.
PAL				
	Directeur général f.f. + allocation pour fonctions supérieures échelle A2	Oui	Oui	Non
PAN				
	Directeur à temps partiel	Non	Non	Non
Sofico				
	Administrateur délégué (A2)	Non	Non	Véhicule de fonction.
S.R.W.T.				
	Administrateur général	Non	Non	Indemnité mensuelle : 2.111,97 euros + frais fixes de représentation : 371,84 euros + véhicule de fonction.
	Administrateur général adjoint	Non	Non	Indemnité mensuelle : 1.793,82 euros + frais fixes de représentation : 371,84 euros + véhicule de fonction. Décision du C.A. du 5 février 1998.

L'administrateur général du Forem, le plus important organisme public wallon, bénéficie de l'échelle de traitement de secrétaire général (A1), les autres administrateurs généraux ou directeurs généraux bénéficient de l'échelle de traitement de directeur général (A2), leurs adjoints bénéficiant de l'échelle de traitement d'inspecteur général (A3), l'administrateur général adjoint de l'I.F.A.P.M.E. bénéficiant de l'échelle de traitement Abis.

A l'indice de décembre 2006, les minima et maxima de ces échelles sont les suivants (en euros) :

- A1 : de 73.491,05 à 100.382,45 ;
- A2 : de 65.684,20 à 92.575,61 ;
- Abis : de 64.642,44 à 91.533,84 ;
- A3 : de 57.115,36 à 79.135,33.

En outre, ceux qui se trouvent dans le régime du mandat bénéficient de l'allocation fixée par l'article 355 du Code de la fonction publique wallonne. Cela concerne les fonctionnaires dirigeants de l'AWEX, de l'AWIPH, du CRAC, du Forem, de l'I.F.A.P.M.E., de l'I.P.W., de l'ISSeP et du PAL.

Ils bénéficient, également, de chèques-repas ou de l'indemnité forfaitaire pour frais de séjour fixée par l'arrêté du Gouvernement wallon du 7 mai 1998 portant création d'une indemnité forfaitaire pour frais de séjour au bénéfice du fonctionnaire dirigeant et du fonctionnaire dirigeant adjoint de certains organismes d'intérêt public relevant de la Région wallonne.

En ce qui concerne les voitures de fonction, les organismes suivants ont répondu que leurs fonctionnaires dirigeants ne disposaient pas d'une voiture de fonction : l'APAQ-W, le CRAC, le CRA-W, les C.H.P., l'Iweps (241) et les Ports autonomes de Liège, de Namur et de Charleroi. Il convient de préciser, à ce propos, que les ports de Namur et de Charleroi n'ont pas de personnel propre et que les fonctions dirigeantes sont exercées par des fonctionnaires du Ministère de l'Équipement et des Transports qui bénéficient d'une allocation fixée par le conseil d'administration.

Les avantages en nature sont déclarés fiscalement.

Enfin, il convient de préciser que les fonctionnaires dirigeants de la S.R.W.T. bénéficient d'un statut particulier et que leurs indemnités mensuelles de fonction ont été fixées par le conseil d'administration de la S.R.W.T. (242).

3.3. Les frais de représentation

Il n'existe pas de définition précise des frais de représentation. En outre, certains organismes comptabilisent dans le même compte et imputent dans le même article budgétaire les frais de restaurant, de réception, les missions à l'étranger, l'organisation ou la participation à des expositions ou des foires et même, dans certains cas, les jetons de présence et les indemnités kilométriques des administrateurs. La Cour n'a pas procédé à la comparaison approfondie des frais de représentation des organismes entre eux. Par ailleurs, les frais de représentation, même isolés, peuvent difficilement être comparés entre organismes aux missions statutaires très différentes.

Toutefois, des réponses fournies et des contrôles par sondages effectués, certaines constatations peuvent être tirées.

Aucun membre ordinaire d'un conseil d'administration ou d'un comité de gestion n'a introduit de déclaration de créance durant la période considérée.

Certains présidents de conseil d'administration ou de comité de gestion ont demandé le remboursement de déclarations de créances pour frais de représentation. Il s'agit de l'AWIPH, des C.H.P., de l'I.F.A.P.M.E., de la Sofico et de la S.R.W.T. (243). Ces frais de représentation s'échelonnent de 333,85 euros pour l'AWIPH à 11.862,95 euros pour la Sofico en 2004, de 442,95 euros pour l'AWIPH à 15.567,67 euros pour la Sofico en 2005 et de 727,76 euros pour l'AWIPH à 6.383,55 euros pour la Sofico en 2006. Pour les autres organismes cités, ils fluctuent, suivant les années, entre 500 et 2.500 euros. Les C.H.P. sont les seuls organismes publics wallons dont les frais de représentation du président du conseil d'administration sont plafonnés par un arrêté du Gouvernement wallon (244).

(241) Durant la période considérée, l'Iweps n'avait plus d'administrateur général.

(242) Ils bénéficient d'une rémunération légèrement supérieure à celles de leurs homologues des autres organismes publics.

(243) Il y a eu, également, des frais de représentation pour le président du conseil d'administration du PAC en 2004 et au début de l'année 2005 qui ont déjà fait l'objet de commentaires dans un autre rapport.

(244) A.G.W. du 27 mars 2003 modifiant l'A.G.W. du 9 novembre 1995 portant exécution du décret du 6 avril 1995 relatif à la gestion des hôpitaux psychiatriques de la Région wallonne.

La plupart des frais de représentation sont engagés par les fonctionnaires dirigeants. La comparaison de ces frais entre organismes est encore plus délicate que pour ceux des présidents de conseil d'administration. En effet, ils comprennent souvent des frais de missions à l'étranger et les repas de conseil d'administration mis au nom du fonctionnaire dirigeant.

3.4. Procédures d'autorisation et de contrôle des frais de représentation

Il n'existe de procédure d'autorisation que pour les missions à l'étranger. Les frais de représentation ne font pas l'objet d'autorisation préalable.

En ce qui concerne le contrôle, les déclarations de créances doivent être accompagnées de pièces justificatives originales (facture et souche fiscale) et approuvées par les fonctionnaires qui ont délégation pour ce faire. Les déclarations sont approuvées, selon les organismes, soit par le fonctionnaire dirigeant, soit par son adjoint, soit par le président du conseil d'administration. Il n'y a pas de règle uniforme. L'I.F.A.P.M.E. a signalé que le montant des frais de représentation des fonctionnaires dirigeants était régulièrement porté à la connaissance du comité de gestion. L'I.F.A.P.M.E. et la S.R.W.T. ont précisé que la déclaration de créance devait mentionner la date, le motif et le nombre de convives.

4. Conclusions et recommandations

A l'exception des ports autonomes (245), dont les émoluments des administrateurs ont été arrêtés par leur conseil d'administration, les indemnités, allocations, jetons de présence et interventions dans les frais de parcours des administrateurs ont été fixés, au cas par cas, par des arrêtés ou des décisions du Gouvernement wallon.

A l'exception de celles des administrateurs généraux de la S.R.W.T., les rémunérations des fonctionnaires dirigeants des organismes publics wallons sont alignées sur celles de secrétaire général (pour le Forem), de directeur général ou d'inspecteur général de la Fonction publique wallonne.

Il n'est pas toujours aisé d'isoler les frais de représentation des administrateurs et des fonctionnaires dirigeants, qui sont parfois enregistrés dans les mêmes comptes que les frais de réception, de missions, d'organisation et de participation à des expositions ou des foires et, même dans certains cas, les jetons de présence et les indemnités kilométriques des administrateurs. A ce propos, la Cour recommande de comptabiliser ces différents éléments dans des comptes distincts.

Les frais de représentation des présidents des conseils d'administration des centres hospitaliers psychiatriques sont plafonnés par un arrêté du Gouvernement wallon. La Cour suggère que ce système de plafonnement soit étendu à tous les organismes publics.

Pour ce qui concerne les procédures de contrôle des frais de représentation, certains organismes publics imposent la mention du motif et du nombre de participants sur les pièces justificatives. La Cour estime que cette pratique devrait être généralisée.

(245) Les mandats d'administrateurs du PACO sont gratuits.

2.13. Contrôle des dépenses des cabinets des membres du Gouvernement wallon et des services d'appui – Etat d'avancement (246)

La Cour a entamé en 2007 un contrôle de légalité et de régularité des dépenses des cabinets ministériels et de leurs services d'appui. Compte tenu du caractère récent des modifications apportées à l'encadrement de cette matière, la Cour estime nécessaire de procéder à une seconde collecte d'informations au terme de l'exercice 2007, afin de vérifier de manière concrète comment ces nouvelles normes sont respectées. Les résultats feront l'objet d'un article au 20^e Cahier d'observations.

1. Introduction

A l'instar de ce qui a été réalisé en Communauté française en 2005/2006 et 2007 (247), et vu la similarité des normes de référence et des modes de gestion des cabinets ministériels au sein des deux niveaux de pouvoir, la Cour a annoncé, par lettre du 6 février 2007, sa décision d'effectuer un audit de légalité et de régularité portant sur les dépenses des cabinets ministériels du Gouvernement de la Région wallonne et de leurs services d'appui.

1.1. *Objet de l'audit*

Cet audit s'articule autour des axes suivants : le respect des cadres du personnel, la prise en charge des traitements et la situation pécuniaire des agents des cabinets, le respect de la réglementation sur les marchés publics, la tenue de la comptabilité des avances de fonds, le contrôle interne et la gestion budgétaire des crédits alloués aux cabinets ministériels et à leurs services d'appui.

1.2. *Aspect budgétaire*

Les crédits alloués en 2007 à ces entités s'élèvent, sans tenir compte du coût des bâtiments les hébergeant (248), à 31 millions d'euros pour les dépenses liées à l'actuelle législature et à 2 millions d'euros destinés à financer des charges du passé (dépenses relatives aux collaborateurs mis à disposition des ministres sortant de charge et dépenses liées aux cabinets dissous).

(246) *Dr* 3.265.708.

(247) 18^e Cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement de la Communauté française, Fasc. I^{er}, *Doc. parl.*, Comm. fr., 305 (2006-2007) - N° 1, pp. 30 à 96. Audit de suivi à publier au 19^e Cahier d'observations.

(248) La nomenclature des allocations de base de la division organique 50, programme 03 (gestion immobilière et bâtiments), ne permet pas de distinguer les crédits relatifs au coût des bâtiments dans lesquels les cabinets ministériels et leurs services d'appui sont hébergés.

TABLEAU 13 – CRÉDITS BUDGÉTAIRES ALLOUÉS
AUX CABINETS MINISTÉRIELS
ET À LEURS SERVICES D'APPUI EN 2007

(en euros)

	2007 initial
Cabinets ministériels	28.694.000
Sepac (249)	1.700.000
Secrétariat du Gouvernement	1.010.000
<i>Sous-total</i>	31.404.000
Collaborateurs des ministres sortant de charge	1.004.000
Cabinets dissous	1.048.000
<i>Sous-total</i>	2.052.000
Total	33.456.000

1.3. Réglementation applicable

Ce domaine est encadré par de nouvelles normes de fonctionnement :

- l'arrêté du Gouvernement du 14 décembre 2006 relatif aux cabinets des ministres du Gouvernement wallon, qui a abrogé et remplacé l'arrêté du 9 juin 2005 ;
- la circulaire du 14 décembre 2006 qui regroupe l'ensemble des procédures relatives au fonctionnement des cabinets, lesquelles faisaient précédemment l'objet de circulaires éparses ;
- et la circulaire du 5 juillet 2007 relative à la rétribution et à l'indemnisation des ministres.

Comme l'indique la note au Gouvernement wallon qui retrace l'historique de ce dossier (250), le Gouvernement de la Région wallonne et celui de la Communauté française ont étroitement collaboré en vue de répondre aux remarques de la Cour et de simplifier et d'harmoniser la réglementation. Les règles de fonctionnement interne ont également été améliorées.

2. Principales évolutions

L'arrêté du 14 novembre 2006 énumère les barèmes pour tous les agents dont la rémunération doit être directement payée par les cabinets (agents non détachés d'un service public), alors que seuls les barèmes du personnel de niveau 1 étaient précédemment renseignés. Il clarifie, en outre, la situation pécuniaire des experts qui cumulent leur mandat au sein d'un cabinet avec d'autres fonctions.

La circulaire relative au fonctionnement des cabinets renseigne, pour sa part, les pièces à produire lors d'un recrutement, les contrôles à réaliser à cette occasion par le secrétaire de cabinet, ainsi que le rôle à jouer par le Sepac. Cette circulaire précise également le mode de calcul de l'ancienneté pécuniaire et donne des indications sur les situations qui peuvent justifier l'octroi d'une majoration de traitement. Des dispositions sont par ailleurs prévues pour inciter les cabinets à engager en fin d'exercice les montants correspondant aux déclarations de créances qui doivent encore être introduites par des employeurs qui continuent de verser la rémunération à ceux des membres de leur personnel détachés au sein d'un cabinet ministériel et qui en réclament le remboursement.

(249) Service permanent d'assistance en matière administrative et pécuniaire des cabinets.

(250) Séance du 14 décembre 2006.

La comptabilité des avances de fonds (qui peuvent être utilisées par le comptable du cabinet pour payer des dépenses n'excédant pas 5.500 euros hors T.V.A.) fera désormais l'objet d'une reddition à la fin de chaque quadrimestre, ce qui permettra à la Cour de disposer d'une situation précise de la consommation des crédits. La circulaire précitée impose, par ailleurs, à l'ordonnateur délégué de contrôler régulièrement les avoirs en caisse et d'attester cette vérification par un procès-verbal.

De manière générale, les instructions contenues dans la circulaire précitée sont de nature à renforcer le contrôle interne à tous les stades de réalisation d'une dépense.

Les informations que doivent comporter les inventaires patrimoniaux ont été définies de même que les modalités de suivi du matériel mis à la disposition des agents des cabinets.

Le Sepac se voit confier de nouvelles missions : assistance et conseil en matière de marchés publics et centralisation des inventaires. S'ensuit une extension de son cadre à concurrence d'une unité, compensée par une réduction équivalente de celui du cabinet du Ministre-Président.

3. Etat d'avancement de l'audit

Une première phase d'analyse des informations collectées sur pièces et sur place, notamment par le biais d'entretiens avec les secrétaires de cabinet et certains comptables, a été menée au cours du premier trimestre 2007. Elle a permis de constater que des mesures avaient été adoptées et que des initiatives étaient toujours en cours en vue de la mise en conformité des pratiques avec ces nouvelles dispositions.

Au terme de l'exercice 2007, la Cour vérifiera comment ces nouvelles normes ont été appliquées et rédigera un rapport d'audit fondé sur les éléments factuels et réglementaires les plus contemporains. Un avant-projet de rapport fera l'objet d'une phase contradictoire avec les secrétaires des différents cabinets ministériels dans le courant du premier trimestre 2008. Un projet de rapport sera adressé aux membres du Gouvernement wallon au cours du second trimestre. L'audit de la Cour fera l'objet d'un article au 20^e Cahier d'observations.

2.14. La situation administrative et pécuniaire des membres du personnel de l'Institut scientifique de service public (251)

La Cour a contrôlé la légalité et la régularité de la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel de l'Institut scientifique de service public. L'audit a essentiellement permis de constater des difficultés dans la mise en œuvre du statut du personnel scientifique ainsi que l'importance quantitative du personnel contractuel, qui représente près de 78 % de l'effectif total et près de 90 % des niveaux 1 et 2+. Au-delà du non-respect des textes réglementaires, cette situation débouche sur des inégalités de traitement entre agents exerçant des fonctions similaires.

1. Introduction

1.1. Réglementation

L'Institut scientifique de service public (ISSEP) a été créé par le décret du 7 juin 1990 portant création d'un Institut scientifique de service public en Région wallonne (252). Il est doté de la personnalité juridique et est placé directement sous l'autorité du Gouvernement wallon, par l'entremise du ministre de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme et d'un comité d'accompagnement dont les missions sont fixées par l'article 4, § 2, du décret du 7 juin 1990.

L'ISSEP a été institué suite à la régionalisation des missions incombant précédemment à l'Institut national des industries extractives (Iniex) (253). Ce dernier a été dissous en 1990 et son personnel transféré à la Région wallonne. Par la suite, le personnel transféré de l'Institut d'hygiène et d'épidémiologie (I.H.E.) au Ministère de la Région wallonne fut incorporé à l'ISSEP par un décret modificatif du 9 avril 1998.

Depuis le 1^{er} janvier 2004, le personnel de l'ISSEP est soumis au Code de la fonction publique wallonne (C.F.P.W.), contenu dans l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 décembre 2003.

1.2. Méthodologie

Les renseignements obtenus des responsables de la division des services généraux de l'Institut ont été complétés par l'analyse détaillée du dossier individuel des membres du personnel en service à la date du 1^{er} septembre 2006. Ainsi, sur un total de 258 agents (représentant 238,4 équivalents temps plein (E.T.P.)) (254), 123 dossiers ont été examinés, sélectionnés grâce à l'analyse croisée de la base de données relationnelles fournie par le service du personnel de l'ISSEP et reprenant les éléments essentiels de la situation administrative et pécuniaire de chaque agent. Cette analyse a permis de cibler des catégories de membres du personnel pour lesquels le calcul de la rémunération et de ses accessoires présentait un risque d'erreur particulier au regard de la réglementation et des problématiques abordées : désignation des attachés scientifiques, agents transférés de l'I.H.E., attribution de certaines allocations et indemnités reposant sur des décisions de l'Inichar et de l'Iniex, etc.

(251) *Dr 3.124.481.*

(252) Tel que modifié par les décrets des 22 janvier et 9 avril 1998, ainsi que par le décret-programme du 18 décembre 2003.

(253) Ce dernier trouvant lui-même son origine dans la fusion, par l'arrêté royal n° 84 du 10 novembre 1967, de deux entités préexistantes, à savoir l'Institut national des mines (I.N.M.) et l'Institut national de l'industrie charbonnière (Inichar).

(254) Selon le rapport annuel 2005 de l'ISSEP, l'effectif comptait, fin 2005, 274 agents représentant 233 E.T.P. Cette différence est due à la comptabilisation, dans la population contrôlée, de 12 agents (12 E.T.P.) en congé préalable à la retraite, dont la rémunération est toujours prise en charge par l'ISSEP mais qui ne sont pas repris au cadre organique, en vertu de l'A.G.W. du 12 mai 2005 (voir *infra*).

Les constatations figurant au présent rapport reposent également sur la vérification des fiches de paie afférentes aux rémunérations du personnel de l'Institut pour le mois d'août 2006 ainsi que sur l'analyse de leurs fiches de traitement.

L'avant-projet de rapport a été communiqué à l'administration le 26 juin 2007. Celle-ci a répondu par une lettre datée du 24 juillet 2007 et il a été tenu compte de ses observations. Le projet de rapport a été envoyé le 28 août 2007 au ministre de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme ainsi qu'au ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique. Ce dernier a adressé une réponse à la Cour, le 19 octobre 2007 ; il a été tenu compte de ses commentaires dans le présent rapport.

2. Cadres et effectifs

2.1. Cadre organique

L'A.G.W. du 12 mai 2005 a fixé pour l'ISSEP un nouveau cadre organique conforme aux exigences du C.F.P.W. Ce cadre établit les limites en personnel en termes d'équivalents temps plein et non d'emplois. L'article 2 de l'arrêté du 12 mai 2005 détermine les modalités d'affectation des effectifs sur ce cadre par catégories, en y intégrant les personnes engagées par contrat de travail, à l'exclusion des contractuels de remplacement.

Le respect des limites imposées par le cadre organique est difficile à vérifier. S'il est en effet relativement aisé de recenser le nombre d'E.T.P. de chaque niveau prévu au cadre, par contre, la détermination du nombre d'E.T.P. par rang s'avère plus délicate, dans la mesure où le cadre ne distingue pas, au sein d'un même niveau, le nombre d'E.T.P. de chaque rang mais se réfère à la notion de *pool* (255).

L'arrêté du 12 mai 2005 détermine ainsi le nombre exact de fonctions dirigeantes et de fonctions d'encadrement à pourvoir (256) et fixe, pour le reste, un nombre global d'E.T.P. pour chaque niveau ; les agents relevant d'un niveau déterminé sont affectés sur le *pool* correspondant, quels que soient le grade et le rang dont ils sont titulaires.

2.2. Cadre fonctionnel

Conformément aux articles 11, §§ 2 et 163, du C.F.P.W., le comité de direction de l'ISSEP a arrêté son cadre fonctionnel le 16 juin 2005. Ce cadre a pour objet, aux termes de l'article 11 du Code, de répartir entre les différentes directions les emplois de chaque *pool* et de déterminer «*les métiers auxquels correspondent les emplois*». L'article 12 du Code précise également que le cadre fonctionnel fait théoriquement l'objet d'une actualisation mensuelle en fonction de l'évolution des besoins en personnel de l'entité concernée.

(255) L'article 11 du Code de la fonction publique wallonne définit le *pool* dans les termes suivants : «*Par pool, il faut entendre un groupe d'emplois des services centraux et des services extérieurs d'une direction générale ou d'un secrétariat général situés dans les rangs E3 à A5 inclus à l'exception des emplois d'encadrement A5, B1 ou C1.*».

(256) L'article 11 du Code définit les fonctions d'encadrement comme suit : «*Par emploi d'encadrement situé au rang A5, il faut entendre un emploi comportant la responsabilité de l'organisation d'un service et l'évaluation du travail du personnel. Par emploi d'encadrement situé aux rangs B1 et C1, il faut entendre un emploi comportant la responsabilité de la mise en œuvre du travail au sein d'une équipe et la vérification de son exécution.*».

La notion de métier est définie par le Code comme «*un ensemble de compétences et de capacités requises pour exercer certaines catégories de fonctions (257)*».

Cette notion est déterminante pour le choix de l'échelle de traitement – et notamment pour l'attribution des échelles spéciales A6S et A5S – en vertu de l'article 234 du C.F.P.W. En effet, cet article se réfère à l'annexe II du Code et donc à la liste des métiers dont les agents doivent être titulaires. Il précise d'ailleurs que «*l'agent à qui est octroyée une échelle de traitement A6S ou A5S, qui demande à exercer un autre métier pour lequel des échelles de traitement A6 ou A5 sont prévues, perd le bénéfice des échelles de traitement A6S ou A5S dès qu'il exerce cet autre métier*».

La possession d'un diplôme déterminé peut être une condition nécessaire à l'attribution d'une échelle spéciale, mais elle n'est pas suffisante si elle ne s'accompagne pas de l'exercice effectif de la fonction (c'est-à-dire de l'attribution du métier correspondant) (258). Il n'existe d'ailleurs aucune correspondance formelle entre les diplômes énumérés à l'annexe III du C.F.P.W. et chacun des métiers de l'annexe II du même Code.

Au sein de l'ISSEP, aucun métier n'avait été attribué aux agents du niveau 1 au moment de la conclusion de l'audit. L'attribution des échelles spéciales A6S et A5S aux agents de niveau 1 a donc dû reposer sur la seule possession d'un diplôme et non sur la fonction exercée réellement par l'agent.

Dans sa réponse du 19 octobre 2007, le ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique déclare partager l'avis de la Cour à ce sujet.

2.3. Cadre d'extinction

Un A.G.W. du 22 décembre 1994 a fixé pour l'ISSEP un cadre d'extinction du personnel contractuel comptant 109 emplois (259).

Ce cadre est dépourvu d'utilité, puisque les agents qu'il concerne sont également et expressément affectés sur des emplois du cadre organique adopté le 12 mai 2005, et il est irrégulier en ce que son article 3 dispose que «*le personnel contractuel affecté sur les emplois du cadre d'extinction y est maintenu, sauf réussite d'un concours de recrutement, départ volontaire ou faute grave, jusqu'au moment de sa mise à la retraite*».

En conférant aux agents désignés une certaine stabilité d'emploi, cet article 3 contrevient aux articles 1^{er} et 2 de l'arrêté royal du 22 décembre 2000 fixant les principes généraux (A.R.P.G.) qui établissent le caractère exceptionnel des engagements contractuels (260).

(257) Article 11, § 3, du Code: «*Par capacité, on entend la mise en œuvre effective, directement observable et mesurable d'une aptitude. La capacité est acquise au travers d'un apprentissage initial, elle s'enrichit par la pratique ou par des processus formels de formation continuée.*

Par compétence, on entend la mise en œuvre d'un système structuré et hiérarchisé de connaissances théoriques ou procédurales, d'habiletés pratiques et d'attitudes psychosociales, de manière à produire un bien ou à prêter un service dans un contexte et avec un niveau de qualité déterminés. L'exercice d'une compétence se constate toujours en situation concrète et est transférable d'une situation à une autre.».

(258) Cf. Conseil d'Etat, arrêt n° 162.636 du 22 septembre 2006.

(259) Aux termes de l'article 2 de cet arrêté, «*le personnel contractuel transféré de l'Institut national des industries extractives à la Région wallonne ou engagé directement par l'Institut et qui, à la date de l'entrée en vigueur du présent arrêté, bénéficie d'un contrat de travail à durée indéterminée, à l'exception du personnel de nettoyage, est affecté sur les emplois du cadre d'extinction*».

(260) Les articles 1^{er} et 2 du précédent A.R.P.G., adopté en date du 26 septembre 1994 et en vigueur au moment de l'adoption de l'arrêté portant le cadre d'extinction, fixaient des principes identiques à ceux établis par les deux premiers articles de l'actuel A.R.P.G.

2.4. Aperçu des effectifs

Selon les données transmises par le service du personnel, l'effectif total de l'ISSEP comptait, à la date du 1^{er} septembre 2006, et à l'exclusion de 12 agents en congé préalable à la retraite (12 E.T.P.), 258 membres du personnel représentant 238,4 E.T.P.

La comparaison du cadre organique et des effectifs recensés soulève les constatations suivantes :

- le personnel contractuel représente près de 78 % de l'effectif total (185,9 E.T.P. sur 238,4). Cette contractualisation concerne encore davantage les niveaux 1 et 2+, au sein desquels les personnes engagées par contrat de travail représentent respectivement 87 et 91 % des membres du personnel ;
- hormis au niveau 2+, où l'effectif en place est supérieur de 6,6 E.T.P. aux prévisions du cadre, l'effectif global n'enregistre aucun excédent par rapport aux limites fixées par le cadre organique ;
- globalement, le cadre n'est occupé qu'à 90 %, 25,6 E.T.P. restant à pourvoir ;
- un net déficit se manifeste au niveau des fonctions dirigeantes, dans la mesure où deux emplois d'inspecteur général, deux emplois de directeur et cinq emplois de directeur scientifique (261) restent inoccupés.

3. Aspects financiers

3.1. Les charges de personnel

Passant de 14.725.417 euros en 2000 à 18.169.612 euros en 2006, le chiffre d'affaires de l'organisme a enregistré une progression de 23,4 %.

Sur la même période, les charges en personnel (rémunérations, charges sociales, pensions, etc.) augmentaient d'environ 34 %, progressant de 10.166.935 euros en 2000 à 13.659.024 euros en 2006. Par ailleurs, ces charges en personnel représentaient, en 2006, environ 75,17 % du chiffre d'affaires et 68,5 % des charges globales d'exploitation (évaluées, selon le rapport annuel 2006, à 19.945.211 euros) (262).

L'article 10 du décret organique précise que «*la comptabilité de l'Institut est organisée selon des méthodes commerciales*». Néanmoins, le financement de l'organisme est principalement assuré par la Région wallonne, intervenant soit comme pouvoir subsidiant, soit comme client, en ce qu'elle confie diverses missions particulières à l'ISSEP. Pour l'année 2006, l'intervention régionale dépassait 91 % du chiffre d'affaires réalisé.

3.2. Répartition des charges de personnel

Pour l'année 2005, les charges en personnel recensées dans le rapport annuel atteignent un montant total de 12.913.456 euros.

Les rémunérations proprement dites représentent près de 72 % des charges totales si l'on y inclut les salaires non soumis à l'O.N.S.S. Ces derniers ont été estimés, selon les données comptables, à quelque 5,25 % des charges en personnel, soit un montant annuel de 678.427 euros. Il s'agit en l'espèce de certaines allocations accordées sur la base de décisions du conseil d'administration de l'Iniex (263).

(261) Le fait qu'aucun des emplois de directeur scientifique ne soit occupé tient aux difficultés rencontrées dans la désignation des attachés scientifiques de l'Institut (voir *infra*, point 5).

(262) 62 % en 2000. Source : rapport annuel 2005 de l'ISSEP.

(263) Cette question sera plus amplement abordée dans le cadre du point 6 «Allocations, primes et indemnités».

3.3. Les prévisions budgétaires 2007

Dans une lettre du 22 septembre 2006, le ministre de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme a demandé que la Cour des comptes procède, dans le cadre du présent audit, à l'analyse des justificatifs afférents à divers frais de personnel proposés à charge du budget 2007 de l'organisme. Les prévisions budgétaires pour l'année 2007 intégraient, en effet, un montant de 1.475.012 euros (885.943 euros de coût salarial direct et 589.069 euros de coût indirect) destiné à faire face aux promotions diverses devant intervenir en cours d'exercice ainsi qu'à la désignation de 22 attachés scientifiques.

En outre, le ministre s'interrogeait sur un montant spécifique de 1.310.307,90 euros prévu au budget en raison de sommes réclamées par la société Ethias afin de compenser un sous-financement de l'assurance-groupe précédemment conclue par l'Iniex.

L'assurance-groupe

Initialement, des contrats d'assurance-groupe furent conclus en 1965 par l'I.N.M. et par l'Iniex au profit de leurs personnels respectifs. L'Iniex a repris les droits et obligations découlant de ces contrats et signé un règlement d'assurance le 25 septembre 1971. Le 30 mars 1984, l'Iniex a conclu avec la Smap une convention instaurant un nouveau règlement d'assurance de groupe dont l'objet était «*de compléter la pension du secteur privé [dont pouvaient bénéficier les membres de son personnel affecté au cadre] de façon à obtenir une pension globale équivalant à celle du secteur public*».

L'avantage de cette assurance – étendu aux membres du personnel de complément de l'Iniex dont la situation répondait à certaines conditions fixées par le règlement d'assurance – a été considéré comme relevant de l'article 18 du décret du 7 juin 1990 instituant l'ISSEP en ce que cette disposition conserve aux membres du personnel transférés de l'Iniex «*la qualité, la rémunération, les avantages et l'ancienneté dont ils bénéficiaient avant leur incorporation*».

Par courriers datés des 16 février et 18 juillet 2006, Ethias a confirmé un sous-financement de cette assurance à hauteur du montant budgété à cet effet, soit 1.310.307,9 euros (264).

Les promotions

La direction du personnel de l'organisme a communiqué, le 21 décembre 2006, aux représentants de la Cour une note selon laquelle les prévisions budgétaires s'appuient, pour chaque type particulier de promotion, sur l'hypothèse du passage d'un certain nombre d'agents à une échelle de traitement supérieure.

En comparant les échelles fixées par l'annexe XIII du C.F.P.W., et en tenant compte de l'indexation, de l'impact des charges patronales et de l'augmentation corrélative du pécule de vacances et de la prime de fin d'année, le supplément budgétaire retenu dans chaque cas par la direction de l'organisme ne paraît pas surévalué.

La Cour des comptes rappelle cependant que les prévisions budgétaires relatives aux diverses formes de promotion ne sont admissibles que pour autant que ces avancements puissent être octroyés en vertu de la réglementation. L'effectif comptant seulement 15 agents statutaires de niveau 1, il est permis de s'interroger sur les possibilités de promotion au sein de l'ISSEP. Quant à la question de savoir s'il est possible d'accorder de tels avancements à des agents contractuels, elle sera abordée dans le cadre du point 4 «Contractualisation».

(264) Cette problématique fera l'objet d'une analyse particulière lors du contrôle des comptes 2005 et 2006 de l'organisme.

La désignation d'attachés scientifiques

Le cadre organique de l'Institut comporte 27 emplois d'attachés scientifiques. Au terme de la procédure visée à l'article 295 du C.F.P.W., une décision du ministre de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme datée d'octobre 2006 et prenant cours le 1^{er} novembre 2006 a désigné en cette qualité 21 agents préalablement sélectionnés par un jury composé conformément à l'article 292 du Code (265).

Sur un plan strictement budgétaire, les pièces justificatives fournies par l'ISSEP à l'appui des prévisions budgétaires 2007 prévoient un montant de 367.000 euros destiné à couvrir l'augmentation des rémunérations des agents désignés en qualité d'attaché scientifique. Ce montant peut être considéré comme raisonnable compte tenu de l'hypothèse de travail retenue.

4. Contractualisation

4.1. Effectifs contractuels

Les agents contractuels représentent quelque 78 % de l'effectif de l'ISSEP (185,9 E.T.P. concernant 204 personnes). L'ensemble des agents statutaires en fonction au sein de l'Institut provient – à l'exception d'un seul agent recruté par l'ISSEP en 1997 – soit de l'Iniex, soit de l'I.H.E. Parmi les contractuels, 74 ont été transférés de l'Iniex et 130 ont été directement engagés par l'ISSEP depuis sa création.

Les missions confiées à l'ISSEP relèvent du domaine de la sécurité et de la santé publiques. Constatant que les membres du personnel, chargés d'effectuer de telles missions, sont pour la plupart engagés et maintenus dans les liens d'un contrat de travail, la Cour des comptes rappelle le principe du recrutement statutaire consacré par les articles 1^{er} et 2 de l'A.R.P.G. ainsi que le caractère restrictif des hypothèses d'engagement contractuel autorisées par la même disposition (266).

C'est au regard de ces hypothèses exceptionnelles que la Cour a procédé, sur la base du dossier individuel d'un certain nombre d'agents, à l'analyse des circonstances ayant justifié leur engagement par contrat. L'étude a porté sur les effectifs engagés par l'Institut depuis sa création, les agents transférés de l'Iniex constituant en quelque sorte une «charge du passé» entérinée par l'article 18 du décret du 7 juin 1990.

4.2. Le caractère temporaire de certaines missions

Les deux arrêtés précités (A.R.P.G. et A.G.W. du 18 décembre 2003 relatif à la situation du personnel contractuel) autorisent, en dehors du remplacement de membres du personnel absents, l'engagement sous contrat de travail pour répondre à d'éventuels besoins exceptionnels et temporaires en personnel ou à un surcroît extraordinaire de travail.

Le recours à ce type d'engagement peut se justifier dans le cadre des missions temporaires dont l'ISSEP se trouve investi et en particulier pour les missions financées temporairement par l'Union européenne.

Or, à examiner le budget 2007 de l'Institut, l'on doit constater la part relativement peu importante de ces missions dans l'activité globale de l'organisme (8,12 % de l'ensemble des subventions dédiées aux missions), de sorte que le recours massif à l'emploi contractuel ne peut se justifier que très partiellement par l'existence de besoins exceptionnels et temporaires en personnel.

(265) Les questions liées à cette désignation et la problématique plus générale du personnel scientifique seront abordées dans le cadre du point 5 «Les attachés scientifiques» du présent rapport.

(266) Ces exceptions sont également rappelées par l'A.G.W. du 18 décembre 2003 relatif aux conditions d'engagement et à la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel contractuel. La jurisprudence du Conseil d'Etat va dans ce sens.

4.3. Les tâches spécifiques

L'A.R.P.G. autorise également l'engagement d'agents par contrat dans le but «*d'accomplir des tâches auxiliaires ou spécifiques dont la liste est publiée au préalable par chaque exécutif*». Si la liste des tâches auxiliaires – qui, par nature, ne participent pas des missions organiques de l'Institut – est fixée par l'A.G.W. du 18 décembre 2003 relatif aux conditions d'engagement et à la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel contractuel, il n'en va pas de même pour les tâches spécifiques, lesquelles sont définies de la manière générale suivante : «*§ 3. Par tâches spécifiques, il y a lieu d'entendre les tâches définies comme telles par le Gouvernement et confiées à des experts correspondant à des fonctions de niveau 1 et qui exigent une qualification professionnelle requise pour une durée limitée ou pour une activité nettement définie. (...)*».

Une telle définition ne rencontre pas le prescrit de l'article 2, § 1^{er}, 3^o, de l'A.R.P.G., qui exige que la liste de ces tâches soit fixée préalablement par chaque Gouvernement et non au cas par cas, au gré des engagements. L'A.G.W. du 3 mai 1999 fixait la liste des tâches spécifiques pour les ministères wallons, mais il a été abrogé par le C.F.P.W. Cette abrogation a créé une lacune réglementaire, de sorte que l'engagement de personnel contractuel par l'ISSEP aux fins d'accomplir des tâches spécifiques se trouve dépourvu de base légale. Désormais, en vertu de l'article 290 du C.F.P.W., seuls les attachés scientifiques désignés en cette qualité par le jury *ad hoc* peuvent être considérés comme exerçant des tâches spécifiques au sens de l'A.R.P.G.

La Cour rappelle également que la notion de «*tâches spécifiques*» ne peut couvrir des tâches organiques de l'Institut, ainsi qu'il résulte de la jurisprudence du Conseil d'Etat (267). Or il se constate que les fonctions exercées par la plupart des membres du personnel contractuel participent des missions organiques et permanentes de l'organisme.

4.4. Les «experts de haut niveau»

L'A.R.P.G. admet la possibilité d'engager par contrat en vue «*de pourvoir à l'exécution de tâches exigeant des connaissances particulières ou une expérience large de haut niveau, toutes les deux pertinentes pour les tâches à exécuter*».

Dans ces hypothèses, un engagement à long terme peut être envisagé et l'intéressé pourrait bénéficier dès l'engagement, au vu de ses compétences particulièrement pointues, d'une rémunération attractive fixée dans une échelle afférente à un grade de promotion (268).

La direction générale de l'Institut, dans sa réponse, plaide en faveur d'une extension de cette hypothèse d'engagement.

La Cour entend cependant rappeler le caractère restrictif de cette exception. Elle s'appuie pour ce faire sur l'avis rendu par le Conseil d'Etat relativement au projet devenu l'A.G.W. du 18 décembre 2003 relatif à la situation des agents contractuels.

Disposant en son article 4, § 4, que «*peuvent être considérées comme tâches exigeant des connaissances particulières ou une expérience large de haut niveau, toutes les deux pertinentes pour les tâches à exécuter, les tâches qui intègrent des méthodes de gestion ou des connaissances techniques de haut niveau*», cet arrêté a fait l'objet de la remarque suivante de la part de la section de législation : «*Une telle définition n'est guère pertinente. En effet, elle pourrait être interprétée comme autorisant le recrutement contractuel pour toute fonction dirigeante dans une administration ou un organisme d'intérêt public dès lors qu'une telle fonction implique nécessairement de très bonnes connaissances en matière de gestion. Cette définition est en conséquence trop large.*».

(267) Voir, notamment, Conseil d'Etat, arrêt n° 90.291 du 18 octobre 2000.

(268) Voir l'article 8 de l'A.G.W. relatif agents contractuels.

Il semble donc que le recours à la notion d'expert de haut niveau soit réservé aux hypothèses dans lesquelles s'impose le concours d'un individu ayant acquis dans son domaine d'activité, et préalablement à son engagement par l'ISSeP, une large expérience.

Dans la plupart des cas, les contrats et pièces figurant aux dossiers individuels analysés n'indiquent cependant pas que les personnes engagées aient démontré une expérience d'un tel niveau ni que l'appel aux candidatures ait réservé l'épreuve de sélection aux personnes pouvant témoigner d'un certain passé professionnel.

4.5. Les motifs du recours croissant au personnel contractuel

Le taux important de contractualisation de l'ISSeP ne découle pas tant d'une interprétation extensive des exceptions admises par l'A.R.P.G. que du souci des instances dirigeantes de faire face aux nécessités de la gestion efficace de l'organisme.

Le recours systématique à l'embauche contractuelle tient dans une série de circonstances soulignées par l'administration dans les termes suivants :

«Ceux qui gèrent les services ont l'obligation d'atteindre les objectifs fixés et de motiver le personnel pour qu'il y contribue ; ils ont également l'obligation d'agir dans le strict respect de la légalité. Mais ces deux obligations les placent souvent devant des choix difficiles, quelquefois impossibles. Ainsi, les règles formant le statut du personnel ont la triple particularité suivante :

1. *elles sont complexes à l'excès ;*
2. *elles sont susceptibles, parfois, d'interprétations divergentes et à l'occasion contradictoires ;*
3. *certaines d'entre elles sont régulièrement violées, au point que la pratique prend le pas sur la règle.*

Il n'y a donc rien de vraiment étonnant à ce que, dans certains cas, des services s'enfoncent dans l'immobilisme faute de disposer des moyens d'agir légalement pour être redynamisés et que, dans d'autres cas, ils soient activés par des moyens illicites.»

La direction générale de l'ISSeP dénonce également, dans la même note, la lenteur et la mauvaise organisation des épreuves de recrutement : *«Les épreuves de base sont sans rapport avec les compétences techniques des candidats (cf. article 114, § 1^{er}, du Code, ainsi que son annexe II, section II) et le classement de ceux-ci n'est fondé que sur celles-là (cf. article 115, § 4), ce qui réduit grandement les possibilités de trouver au sein des lauréats classés en ordre utile le candidat disposant des connaissances un tant soit peu particulières qu'une fonction technique réclame ... Ces modalités d'organisation du recrutement entraînent en outre – il est utile de le rappeler – des délais d'entrée en service difficilement compatibles avec les exigences d'une gestion sans cesse contrainte de s'adapter à des missions nouvelles ou changeantes.»*

La Cour des comptes rappelle, à cet égard, que la seule norme supérieure imposant aux entités fédérées le recours au Selor réside dans l'article 87, § 2, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 et que, selon la jurisprudence de la Cour d'arbitrage (269), *«l'article 87, § 2, impose à chaque gouvernement de recruter son personnel par l'intermédiaire du Secrétariat permanent de recrutement du personnel de l'Etat, aujourd'hui «Selor». Il n'impose pas la même obligation aux personnes morales de droit public qui dépendent des Communautés et des Régions. Lorsque cette obligation leur incombe, c'est en application de dispositions réglementaires qui échappent à la compétence de la Cour. (...)»*.

En ce qui concerne l'ISSeP, ces dispositions réglementaires tiennent à ce jour dans les articles 1^{er} et 19 du C.F.P.W., dont le premier étend l'application du Code aux organismes d'intérêt public relevant de la Région wallonne et dont le second exige, pour pouvoir être nommé agent (statutaire), la réussite d'une épreuve organisée par le Selor.

(269) Arrêt n° 78/2000 du 21 juin 2000.

Il est dès lors possible d'envisager que les agents relevant des organismes d'intérêt public de la Région wallonne, tel l'ISSEP, puissent être nommés à titre statutaire (après accomplissement d'un stage) sans avoir à justifier de la réussite d'une épreuve de sélection organisée par le Selor, à condition toutefois que la procédure de sélection se déroule dans des conditions d'objectivité et d'impartialité conformes au prescrit de l'article 9 de l'A.R.P.G. (270).

Dans sa réponse du 19 octobre 2007, le ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique souligne que des mesures ont été prises afin de faire accélérer les procédures de recrutement auprès du Selor et insiste, dans ce cadre, sur la participation active des organismes d'intérêt public, dont l'ISSEP, qui doivent fournir au M.R.W. une projection des besoins de concours pour 2008, prenant notamment en compte les départs à intervenir dans les cinq prochaines années.

Nonobstant cette volonté, le ministre marque son accord sur l'opportunité d'une réflexion quant au recrutement statutaire «hors Selor» s'agissant des organismes d'intérêt public.

4.6. Procédure de sélection et d'engagement des agents contractuels

Tant l'examen des dossiers individuels que celui des documents relatifs aux procédures de sélection transmis par la direction générale de l'Institut témoignent de la mise en œuvre d'une procédure de sélection conforme aux exigences de l'article 9, § 3, de l'A.R.P.G. et des articles 4 et 5 de l'A.G.W. du 18 décembre 2003 relatif aux conditions d'engagement des membres du personnel contractuel.

La «procédure générale relative à l'embauchage du personnel», adoptée au sein de l'Institut, implique notamment la rédaction d'une fiche de profil d'emploi pour chaque nouveau besoin en personnel rencontré, l'approbation de ce profil par la commission de sélection, un appel aux candidats publié dans plusieurs journaux ainsi qu'en interne.

La sélection proprement dite s'opère le plus souvent sur la base d'une épreuve écrite corrigée «en aveugle» (271), complétée par un entretien, et débouche sur un classement des candidats.

Enfin, entre 2004 et 2006, l'ISSEP a constitué plusieurs réserves d'engagement auxquelles il est fait appel régulièrement. Ces réserves concernaient, à la date du 1^{er} octobre 2006, 22 «métiers» et 169 lauréats.

4.7. Les conséquences de la contractualisation massive : l'absence de perspectives de carrière ou d'avancement

La contractualisation importante de l'effectif de l'ISSEP et le recours systématique à l'engagement par contrat en lieu et place du recrutement statutaire entraînent des conséquences négatives sur la gestion du personnel, qu'il conviendrait de prendre en considération. Au-delà du non-respect des textes réglementaires, aussi bien en termes d'engagement qu'en termes de promotion, cette situation débouche sur des inégalités de traitement entre agents exerçant des fonctions similaires et de même niveau, inégalités que le principe du recrutement statutaire tend à prévenir.

(270) «§ 2. Les procédures de sélection pour les vacances d'emploi sont au moins publiées au *Moniteur belge*, avec prise en compte d'un délai raisonnable entre la publication de la vacance d'emploi et la date ultime de candidature.

§ 3. Le statut règle la procédure, le mode de détermination des épreuves et des critères de recrutement et de sélection, ainsi que leur publicité. Le recrutement et la sélection s'effectuent sur la base d'un système de recrutement objectif qui, quant à sa forme et son contenu, offre les garanties nécessaires en matière d'égalité de traitement, d'interdiction de l'arbitraire, d'indépendance et d'impartialité.»

(271) C'est-à-dire sans connaître préalablement l'identité du candidat.

Les textes réglementaires, au niveau fédéral (A.R.P.G.) et au niveau régional (A.G.W. du 18 décembre 2003), ont organisé la situation administrative et pécuniaire des agents contractuels en prenant en compte le caractère en principe temporaire de l'engagement par contrat de travail. La réalité démontre toutefois la généralisation et la permanence de tels engagements.

Il en résulte notamment que les agents engagés par contrat se trouvent réglementairement privés de tout avancement, fût-il barémique – sauf à accorder de tels avancements au cas par cas et au mépris de la réglementation en vigueur.

La direction générale de l'ISSEP plaide en faveur de la reconnaissance d'une véritable carrière au profit de ses agents contractuels. La démonstration avancée dans sa réponse du 24 juillet dernier se fonde essentiellement sur une interprétation extensive de l'article 30 de l'A.R.P.G. et des articles 48, § 3, 49 et 56, § 1^{er}, du Code organisant les promotions dites «automatiques».

L'article 30 de l'A.R.P.G. stipule que *«les personnes engagées par contrat de travail ont droit à l'échelle de traitement, au revenu minimal garanti, au pécule de vacances, à l'allocation de fin d'année et aux indemnités, allocations et primes équivalant à ceux d'un agent ayant la même fonction ou une fonction équivalente»*.

Cette disposition doit être interprétée à la lumière des articles 1^{er} et 2 du même arrêté, lesquels établissent une distinction fondamentale entre les agents définitifs et les agents contractuels, ces derniers ne pouvant être engagés que dans des hypothèses exceptionnelles d'interprétation restrictive.

Ces hypothèses, qu'il s'agisse de remplacer des agents absents, de rencontrer des besoins exceptionnels et temporaires en personnel ou d'accomplir des tâches spécifiques (272), s'opposent à ce que la personne engagée par contrat ait vocation à faire carrière au sein de l'organisme ou puisse prétendre à une nomination à titre définitif. L'accès aux échelles afférentes à des grades de promotion est donc en principe exclu pour les agents contractuels.

Dans sa réponse du 19 octobre, le ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique souligne qu'il partage l'interprétation restrictive de la réglementation en vigueur telle qu'elle est présentée par la Cour des comptes.

Quant au recours à des experts de haut niveau, s'il est permis de leur octroyer d'emblée une échelle de traitement supérieure, aucun texte ne les autorise formellement à «faire carrière» au sein de l'administration, c'est-à-dire à voir leur situation progresser conformément à des règles préalablement et objectivement établies.

Ces principes sont d'ailleurs consacrés par l'article 8 de l'A.G.W. du 18 décembre 2003 relatif aux agents contractuels, lequel prescrit en son paragraphe 1^{er} que *«les membres du personnel contractuel perçoivent une rémunération identique au traitement lié au grade de recrutement, octroyé aux agents pour le même grade ainsi que les augmentations intercalaires et sexennales qui y sont liées»*.

Cette même disposition réserve toutefois la possibilité d'octroyer des échelles de traitement afférentes à des grades de promotion à des personnes engagées par contrat pour l'exercice de tâches spécifiques ou en qualité d'expert de haut niveau. Cette latitude s'explique par le souci d'offrir des rémunérations attractives, dès l'engagement, aux personnes concernées en raison de leurs compétences.

(272) Les tâches spécifiques sont d'ailleurs envisagées par l'A.G.W. du 18 décembre 2003 relatif à la situation des agents contractuels *«pour une durée limitée ou pour une activité nettement définie»*.

L'article 8 précité n'autorise cependant l'octroi d'échelles de promotion que lors de l'engagement, sans référence à une quelconque carrière, et ne vise en outre que les fonctions de niveau 1, ce qui exclut l'attribution d'échelles de promotion dans les autres niveaux, contrairement à la situation constatée au sein de l'ISSEP (273).

La progression pécuniaire d'un agent contractuel au sein de l'organisme est donc proscrite par les textes réglementaires dans leur état actuel (274).

En conclusion, l'organisation d'une véritable carrière, fût-elle barémique, au profit des personnes engagées par contrat se heurte au prescrit actuel de l'A.G.W. du 18 décembre 2003 relatif à la situation des agents contractuels. Il appartient au Gouvernement wallon d'apprécier si cet arrêté mérite d'être revu sur ce point, de même que de décider si l'interprétation de l'article 30 de l'A.R.P.G., avancée par la direction générale de l'ISSEP, dans un souci d'équité et de motivation du personnel en fonction depuis de nombreuses années, peut être retenue.

Un premier pas a été fait en ce sens avec l'adoption de l'article 11 de l'arrêté précité, qui dispose, à titre exceptionnel, qu'«après huit années d'ancienneté pécuniaire au rang E3, les membres du personnel contractuel du niveau 4 bénéficient de l'échelle de traitement du rang E2».

La Cour estime cependant que cette problématique ne concerne pas seulement l'ISSEP et est susceptible d'entraîner des répercussions financières importantes si la solution préconisée par la direction générale de l'Institut devait être étendue aux agents contractuels de la Région dans leur ensemble.

Dans sa réponse, le ministre confirme la primauté de l'emploi statutaire au sein de la fonction publique wallonne. Il n'entend pas remettre en cause cette position, sauf ouverture d'une discussion au sein, notamment, de l'ensemble des autres niveaux de pouvoir. Il évoque toutefois l'éventualité de valider la possibilité d'une carrière pour le personnel contractuel recruté en qualité d'expert.

5. Les attachés scientifiques

5.1. La mise en œuvre d'une carrière scientifique au sein de l'ISSEP

Au cours de réunions tenues les 30 mars et 12 juillet 2006 notamment, le jury spécifique à l'ISSEP, institué par l'article 292 du C.F.P.W., a apprécié les aptitudes des candidats aux 27 emplois d'attachés scientifiques prévus au cadre organique.

S'agissant, dans la majorité des cas, de membres du personnel transférés de l'Iniex, les procès-verbaux du jury établissent, pour la plupart des agents finalement sélectionnés en qualité d'attaché scientifique, que «les activités dont l'intéressé(e) fait état sont principalement des activités de recherche qui s'étalent depuis le début des années nonante jusqu'à aujourd'hui». En d'autres termes, ces agents exerçaient au sein de l'Institut, parfois depuis des années, des activités scientifiques.

Cependant, l'effectif en fonction au sein de l'ISSEP ne comptait, au 1^{er} novembre 2006, aucun agent titulaire d'un grade scientifique. Cette situation paradoxale s'explique par l'absence de mise en œuvre des textes réglementaires successifs qui avaient vocation à créer une carrière scientifique au sein de l'ISSEP. En effet, ni l'A.G.W. du 17 septembre 1992 ni celui du 3 juin 1999, qui tâchaient d'apporter une solution à ce problème, n'ont été appliqués.

(273) Voir *supra*, le cas évoqué du refus par l'Inspection des finances du passage d'un adjoint de l'échelle D3 à l'échelle D2.

(274) Exception faite des opérateurs contractuels dont le passage de l'échelle E3 à l'échelle E2 est réglementairement organisé dès qu'ils atteignent huit années d'ancienneté pécuniaire (article 11 de l'A.G.W. du 18 décembre 2003 relatif aux agents contractuels).

L'arrêté du 3 juin 1999 en particulier distinguait le personnel scientifique statutaire et le personnel scientifique contractuel, ce dernier étant censé exercer une tâche spécifique au sens de l'A.R.P.G.

A ce jour, l'arrêté du 3 juin 1999 ayant été abrogé, il n'existe plus, dans l'ordre juridique wallon, de disposition qualifiant expressément de «tâches spécifiques», au sens de l'A.R.P.G., les fonctions exercées par les attachés scientifiques contractuels de l'ISSEP.

En outre, cet arrêté comportait des dispositions transitoires qui auraient permis, à l'intervention du jury scientifique qu'il instituait, de régulariser la situation de nombre d'agents de l'Institut et en particulier des membres du personnel scientifique transférés de l'I.H.E.

Le C.F.P.W., en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2004, se limite, à propos de la carrière scientifique, à préciser, en son article 326, qu'«est considéré comme statutaire scientifique, le membre du personnel qui est nommé à titre définitif dans la carrière scientifique. Est considéré comme stagiaire scientifique, le membre du personnel qui est engagé sous contrat à la suite de la réussite d'un concours d'attaché scientifique organisé par le Selor. (...)». Et son article 295 réitère le principe du recrutement statutaire par l'intermédiaire du Selor.

5.2. La procédure de désignation de novembre 2006

Généralités

Par décision du 18 octobre 2006, ayant pris effet le 1^{er} novembre suivant, le ministre wallon de l'Environnement a désigné 21 agents de l'ISSEP en qualité d'attaché scientifique. Cette décision est intervenue sur la base d'une sélection opérée par le jury visé à l'article 292 du Code de la fonction publique wallonne.

Cette procédure de sélection a été considérée comme une «phase transitoire» pour des motifs explicités dans les termes suivants, dans une note du 16 février 2005 adressée par la direction générale au ministre de tutelle: «L'arrêté du 3 juin 1999 a été abrogé le 1^{er} janvier 2004. Il a été remplacé à cette date par un ensemble de dispositions formant le titre XVII du Livre I^{er} du Code. Les dispositions transitoires figurant à l'article 326 du Code visent à régler le sort des personnes qui se sont vu reconnaître la qualité de personnel scientifique sous l'empire de l'arrêté du 3 juin 1999, mais ne disent mot du personnel vis-à-vis duquel aucune décision n'a été prise dans le cadre de cette phase transitoire. Or, avant que l'arrêté du 3 juin 1999 ne soit abrogé, aucune décision n'avait été prise à l'égard du personnel de l'ISSEP. Le jury prévu à l'article 2, § 2, de l'arrêté de 1999 s'est prononcé sur chacun des membres du personnel de niveau 1 de l'ISSEP, mais aucune décision ne s'en est suivie. Etant donné que le Code de la fonction publique wallonne maintient le principe de l'arrêté de 1999 selon lequel la qualité de personnel scientifique ne peut être reconnue qu'à des personnes nouvellement recrutées ou engagées, la nécessité d'une phase transitoire permettant au personnel occupé d'accéder à la carrière scientifique demeure. Et, faute de règle organisant une telle phase transitoire, il s'impose de la mener sur la base des principes généraux du droit. S'abstenir d'une pareille phase transitoire constituerait une violation du principe constitutionnel d'égalité face à l'emploi public, puisque du personnel qui en remplit les conditions d'accès – quelquefois depuis longtemps – et qui continue de les remplir, se verrait définitivement exclu d'une carrière nouvelle et avantageuse réservée aux seuls nouveaux entrants.»

Cette interprétation de la situation a eu pour conséquence d'écarter les candidatures soumises au jury par des agents engagés après le 31 décembre 2003. Il faut cependant souligner qu'en l'absence de dispositions transitoires formelles organisant, pour les agents en fonction, le passage d'un régime juridique à un autre, il convient d'appliquer immédiatement les nouvelles règles.

La circonstance que l'inaction du Gouvernement et de l'administration n'a pas permis de concrétiser, au profit des agents alors en fonction, les décisions du jury institué par l'arrêté du 3 juin 1999, avant l'abrogation de ce dernier, n'autorise pas à maintenir en vigueur des dispositions formellement abrogées ni à écarter certains candidats de la

procédure de sélection, au motif qu'ils n'étaient pas en fonction à une date fixée par l'autorité en dehors de tout texte formel.

Il est par ailleurs incorrect de prétendre que les agents en fonction avant le 1^{er} janvier 2004 et l'entrée en vigueur du Code de la fonction publique wallonne se trouvent «*définitivement exclus d'une carrière nouvelle et avantageuse réservée aux seuls nouveaux entrants*». En effet, si le Code exige l'intervention du Selor dans la procédure de sélection et de recrutement des attachés scientifiques – ceci dans un souci de transparence et d'objectivité de la sélection –, il n'interdit nullement aux agents déjà engagés par contrat au sein de l'ISSEP (quelle que soit la date de leur engagement) de se porter candidats aux épreuves organisées par le Selor.

L'organisation d'une «phase transitoire» n'a pour but que de maintenir en vigueur des dispositions de l'arrêté de 1999 pourtant formellement abrogées par le Gouvernement wallon et d'écarter de l'accès aux emplois en question, d'une part, les agents de l'ISSEP engagés après le 1^{er} janvier 2004 et, d'autre part, les candidats extérieurs.

La portée de la décision prise par le ministre de l'Environnement, sur la base de la sélection opérée par le jury en ses séances des 30 mars et 12 juillet 2006, doit donc être précisée de la manière suivante, à la lumière des nouvelles dispositions du Code, et en distinguant la situation de l'unique agent statutaire et celle des agents contractuels désignés.

L'agent statutaire désigné

Dans le chef du seul agent statutaire concerné par la décision du 18 octobre 2006 – agent transféré de l'I.H.E. et qui aurait d'ailleurs pu prétendre obtenir l'échelle A5S dès le 1^{er} août 1999 si l'A.G.W. du 3 juin 1999 avait été mis en œuvre –, la décision doit s'interpréter comme actant un «*changement de grade*» de l'intéressé (275). Cette procédure n'est pas organisée par le Code de la fonction publique wallonne, ce qui constitue une lacune qu'il importe de combler pour l'avenir.

Les agents contractuels

La décision précitée du 18 octobre 2006 a été concrétisée par un avenant au contrat des intéressés. Cette décision ne peut leur conférer ni la qualité d'agent définitif ni la qualité de stagiaire. Elle se borne, pour ce qui les concerne, à acter l'exercice de fonctions relevant du métier d'attaché scientifique et à leur conférer le bénéfice de l'échelle de traitement A5S y afférente.

Les personnes désignées ne sauraient prétendre à une nomination à titre définitif sans avoir préalablement satisfait à une épreuve de sélection organisée, conformément au Code, par le Selor.

5.3. L'engagement d'attachés scientifiques au-delà de la limite fixée par le cadre

Il ressort des documents relatifs à la procédure de désignation des attachés scientifiques, et notamment des procès-verbaux établis par le jury, que cette procédure visait à désigner «*un nombre prédéfini de personnes*», compte tenu de ce que «*le cadre organique limite le nombre d'emplois d'attachés scientifiques à 27*» (276). C'est pour cette raison que le jury procéda à un classement des candidats sur la base de critères objectifs préétablis.

(275) La décision individuelle figurant au dossier s'exprime d'ailleurs dans ces termes.

(276) Voir notamment la note adressée par la direction générale de l'organisme au ministre de tutelle en date du 16 février 2005.

L'article 289 du C.F.P.W. définissant le personnel scientifique en y intégrant les personnes engagées par contrat de travail, la Cour des comptes estime que la qualité d'attaché scientifique pourrait être reconnue à des agents contractuels engagés pour l'exercice de tâches spécifiques ou en qualité d'expert de haut niveau (points 3 et 4 de l'article 2, § 1^{er}, de l'A.R.P.G.).

Or les tâches spécifiques, selon la jurisprudence du Conseil d'Etat (277), ne peuvent correspondre à des missions organiques visées au cadre. Il n'est donc pas inconcevable, si de nouvelles missions non permanentes étaient confiées à l'Institut, et pour peu que les crédits budgétaires y afférents soient dégagés, que des personnes y soient engagées par contrat de travail en qualité d'attaché scientifique et à l'échelle A5S, même au-delà du nombre maximal d'emplois permanents prévu au cadre organique.

6. Allocations, primes et indemnités

6.1. Les avantages consentis aux agents transférés de l'Iniex

Plusieurs primes, allocations ou indemnités sont octroyées à des membres du personnel transférés de l'Iniex sur la base de décisions du conseil d'administration de cet organisme, voire sur la base de décisions adoptées par le conseil d'administration de l'Inichar.

Le décret du 7 juin 1990 portant création de l'ISSEP a prévu que le personnel transféré «*conserve la qualité, la rémunération, les avantages et l'ancienneté dont il bénéficiait avant son incorporation*». Un A.G.W. du 1^{er} juin 1995 a confirmé trois types de primes précédemment accordées aux agents de l'Iniex en vertu des décisions n^{os} 259, 631 et 1351 bis de son conseil d'administration : il s'agit respectivement de la prime spéciale de qualification, des primes et indemnités accordées au personnel technique, au personnel de maîtrise et aux gens de métier et des primes d'ancienneté.

Quoique l'article 1^{er} de l'arrêté du 1^{er} juin 1995 limite son champ d'application aux «*membres du personnel de l'Institut scientifique de service public transférés de l'Institut national des industries extractives*», il a été constaté que les indemnités techniques octroyées en vertu de la décision n^o 631 précitée du conseil d'administration de l'Iniex étaient également versées à 17 agents contractuels engagés par l'ISSEP et affectés au cadre d'extinction.

Des agents de l'ISSEP continuent également à percevoir des primes instituées par diverses décisions du conseil d'administration de l'Iniex, mais non confirmées par l'arrêté précité du 1^{er} juin 1995. Or, en vertu de l'article 11 de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, les éléments du statut pécuniaire des agents de l'Iniex auraient dû être fixés par arrêté royal.

Il en va ainsi de la prime de secouriste instituée par la décision n^o 544 du conseil d'administration de l'Iniex (un agent concerné) et des indemnités de descente dans la mine visées par les décisions n^{os} 166, 169 et 174 du même conseil d'administration (six agents concernés).

6.2. Octroi d'une indemnité dépourvue de base légale

Enfin, un agent transféré de l'I.H.E., rémunéré dans l'échelle RA3 afférente à son ancien grade, perçoit, en outre, une indemnité forfaitaire d'un montant indexé de 910 euros par mois sans que la base légale de celle-ci ait pu être identifiée.

(277) Voir, notamment, Conseil d'Etat, arrêt n^o 90.291 du 18 octobre 2000.

Un acte individuel figurant au dossier de l'intéressé stipule que ce dernier se voit confier une mission d'une durée de trois ans, débutant le 1^{er} décembre 2002 (et qui a manifestement été renouvelée quoiqu'aucune pièce du dossier n'en atteste formellement), au sein de l'organisme. Pendant la durée de cette mission, l'intéressé continue à percevoir sa rémunération à charge de l'Institut et se voit gratifié, en outre, d'une prime complémentaire d'un montant de 7.955,4 euros par an, soit 910,1 euros par mois à l'indice 1,3728.

7. Conclusion

La Cour des comptes souligne, en premier lieu, l'ampleur du phénomène de contractualisation au sein de l'ISSEP. Environ 78 % de son personnel exercent en effet leurs fonctions dans le cadre d'un contrat de travail. Le recours aux différentes exceptions admises par l'A.R.P.G. ne peut expliquer que très partiellement ce phénomène eu égard à la permanence des tâches assurées par les agents concernés.

Considérant l'importance des missions confiées à l'organisme dans le cadre de la sécurité et de la santé publiques, la Cour des comptes rappelle le principe réglementaire du recrutement statutaire consacré par les articles 1^{er} et 2 de l'A.R.P.G., ainsi que le caractère restrictif des hypothèses d'engagement contractuel autorisées par les mêmes dispositions, ces principes tendant à assurer l'indépendance des fonctionnaires dans l'exercice de leurs missions.

Au-delà du non-respect des textes réglementaires, cette situation débouche sur l'absence de toute possibilité réglementaire de carrière dans le chef des agents sous contrat, ce qui peut entraîner une certaine démotivation du personnel concerné. Cette constatation s'impose d'autant plus que certaines inégalités de traitement entre agents de même niveau exerçant des fonctions semblables ont été constatées, des promotions barémiques étant soit accordées, soit refusées à des candidats se trouvant dans des situations en tout point similaires.

En second lieu, la Cour des comptes constate que plusieurs dispositions du Code de la fonction publique wallonne tardent à être mises en œuvre : il en va ainsi, notamment, des procédures de recrutement via le Selor et de l'attribution des «métiers» aux agents de niveau 1 de l'ISSEP.

De même, l'arrêté du 3 juin 1999 portant statut du personnel scientifique de l'Institut n'a donné lieu à aucun acte individuel de désignation avant son abrogation par le C.F.P.W. Si cet arrêté avait été mis en œuvre dans le délai de six mois qu'il prescrivait, la situation de plusieurs agents de l'Institut s'en trouverait aujourd'hui confortée.

Enfin, en ce qui concerne les cadres, la Cour a constaté l'irrégularité de l'A.G.W. du 22 décembre 1994 fixant pour l'ISSEP un cadre d'extinction du personnel contractuel.

*

* *

Ce 19^e Cahier d'observations de la Cour des comptes adressé au Parlement wallon a été adopté le 23 octobre 2007 par la Chambre française de la Cour des comptes.

Le Président :	Ph. ROLAND ;
Les Conseillers :	M. de FAYS, P. RION, D. CLAISSE ;
Le Greffier en chef :	Fr. WASCOTTE.