
PARLEMENT WALLON

SESSION 2008-2009

14 NOVEMBRE 2008

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

Fascicule I^{er}

TABLE DES MATIÈRES

Préambule	5
1. Comptes	6
1.1. Reddition des comptes généraux	6
1.2. Reddition des comptes des organismes d'intérêt public	6
1.3. Agence wallonne pour la promotion d'une agriculture de qualité – Contrôle des comptes 2006	8
1.4. Agence wallonne à l'exportation et aux investissements étrangers – Contrôle des comptes 2005 et 2006	9
1.5. Agence wallonne des télécommunications – Contrôle des comptes 2005 à 2007	11
1.6. Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi – Contrôle des comptes 2005 et 2006	12
1.7. Institut du patrimoine wallon – Contrôle des comptes 2004 et 2005	14
1.8. Institut scientifique de service public – Contrôle des comptes 2005 et 2006	16
1.9. Office wallon des déchets – Contrôle des comptes 2006	18
1.10. Port autonome de Liège – Contrôle des comptes 2005 2006	19

2.	Contrôles et audits	21
2.1.	Contrôle des comptes rendus pour l'année 2006 par la direction de la gestion domaniale du ministère de l'Équipement et des Transports	21
2.2.	La légalité de l'application de la taxe sur les eaux usées industrielles aux intercommunales	25
2.3.	Contrôle de l'établissement et du recouvrement de la redevance radio et télévision en Région wallonne	28
2.4.	Contrôle des recettes des points de vente de la direction de la communication du ministère de la Région wallonne	42
2.5.	Contrôle de la gestion des recettes des cafétérias du ministère de la Région wallonne	48
2.6.	Contrôle des dépenses effectuées au moyen des avances de fonds remises aux comptes extraordinaires du ministère de la Région wallonne et du ministère de l'Équipement et des Transports en 2006	50
2.7.	Contrôle du programme 02 – <i>Gestion de l'espace rural</i> de la division organique 19 – <i>Agriculture et milieu rural</i>	58
2.8.	Contrôle du programme 02 – <i>Construction et entretien du réseau</i> – <i>partie électromécanique</i> des divisions organiques 51 – <i>Réseau routier</i> et 52 – <i>Voies hydrauliques</i>	64
2.9.	Les marchés publics de l'Agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées conclus en 2004, 2005 et 2006	69
2.10.	Le subventionnement de la sensibilisation et de la promotion de la mobilité	89
2.11.	Contrôle des procédures mises en œuvre pour la récupération des aides au logement octroyées aux particuliers, en cas de non-respect des conditions qui y sont attachées	99
2.12.	Contrôle des dépenses des cabinets des membres du Gouvernement de la Région wallonne et des services d'appui	105

Préambule

Le 20^e Cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon comporte deux parties. La première est consacrée aux comptes, la seconde, aux contrôles et audits.

La première partie expose l'état de la reddition du compte général de la Région et des comptes des organismes d'intérêt public. Elle se poursuit en présentant les principales observations auxquelles ont donné lieu les contrôles des comptes de l'Agence wallonne pour la promotion d'une agriculture de qualité, de l'Agence wallonne à l'exportation et aux investissements étrangers, de l'Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi, de l'Institut du patrimoine wallon, de l'Institut scientifique de service public, de l'Office wallon des déchets et du Port autonome de Liège.

La seconde partie présente successivement les résultats de contrôles ayant porté sur les matières suivantes : les comptes rendus pour l'année 2006 par le comptable en deniers de la direction de la gestion domaniale, la légalité de l'application de la taxe sur les eaux usées aux intercommunales, l'établissement et le recouvrement de la redevance radio et télévision, les recettes des points de vente de la direction de la communication du ministère de la Région wallonne, la gestion des recettes des cafétérias du ministère de la Région wallonne, les dépenses effectuées au moyen des avances de fonds remises aux comptables extraordinaires du ministère de la Région wallonne et du ministère de l'Équipement et des Transports en 2006, le programme 02 – *Gestion de l'espace rural* de la division organique 19 – *Agriculture et milieu rural*, le programme 02 – *Construction et entretien du réseau – partie électromécanique* des divisions organiques 51 – *Réseau routier* et 52 – *Voies hydrauliques*, les marchés publics de l'Agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées conclus en 2004, 2005 et 2006, le subventionnement et la promotion de la mobilité, les procédures mises en œuvre pour la récupération des aides au logement octroyées aux particuliers en cas de non-respect des conditions qui y sont attachées et enfin les dépenses des cabinets des membres du Gouvernement ainsi que celles de leurs services d'appui.

1. Comptes

1.1. Reddition des comptes généraux

Le dernier compte général transmis à la Cour par la Région wallonne, le 30 mai 2006, se rapporte à l'exercice 2004.

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

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

La Cour engage dès lors instamment le Gouvernement à relancer le mouvement enclenché ces dernières années.

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 avoir été approuvés par le ministre de tutelle, ils doivent également être transmis au ministre des Finances, lequel doit les faire parvenir à la Cour des comptes en vue de leur contrôle avant la même échéance du 31 mai (3).

Un relevé des comptes qui ne sont pas parvenus à la Cour à la date du 30 septembre 2008 est établi ci-après en précisant, par organisme, les exercices des comptes manquants (4).

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

(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.

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

Organismes de catégorie A et assimilés

Institut scientifique de service public	Comptes 2006 et 2007
Centre régional d'aide aux communes	Comptes 2003 à 2007
Institut du patrimoine wallon	Comptes 2006 et 2007
Centre hospitalier psychiatrique Le Chêne aux haies	Comptes 2005
Centre hospitalier psychiatrique Les Marronniers	Comptes 2005
Fonds wallon d'avances pour la réparation des dommages provoqués par les prises et pompage d'eau souterraine	Comptes 2007
Centre wallon de recherches agronomiques	Comptes 2004 à 2007
Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique	Comptes 2006 et 2007
Fonds piscicole de Wallonie	Comptes 2007

Organismes de catégorie B et assimilés

Port autonome de Liège	Comptes 2007
Port autonome de Charleroi	Comptes 2007
Port autonome du Centre et de l'Ouest	Comptes 2006 et 2007
Agences wallonne pour l'intégration des personnes handicapées	Comptes 2004 et 2007
Agence wallonne à l'exportation et aux investissements étrangers	Comptes 2007
Agence wallonne des télécommunications	Comptes 2007
Société wallonne de financement complémentaire des infrastructures	Comptes 2006 et 2007

1.3. Agence wallonne pour la promotion d'une agriculture de qualité – Contrôle des comptes 2006 (5)

À l'issue de son contrôle des comptes 2006 de l'Agence wallonne pour la promotion d'une agriculture de qualité, la Cour a renouvelé ses recommandations relatives aux règles d'affectation du résultat et au contrôle des subventions.

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

La Cour a procédé au contrôle des comptes 2006 de l'Agence au cours du troisième trimestre de l'année 2007. À cette occasion, elle a effectué un suivi de ses précédents contrôles (6). Le projet de rapport a été transmis le 18 septembre 2007 à l'organisme. Aucune réponse n'étant parvenue à la Cour, le rapport de contrôle a été adressé au ministre du Budget, des Finances et de l'Équipement et au ministre de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme par lettres du 4 décembre 2007, auxquelles il n'a pas été répondu à ce jour.

1. Évolution des réserves et affectation du résultat

L'exercice 2006, comme le précédent, se clôture avec des résultats comptable et budgétaire excédentaires de respectivement 594.904,76 euros et 636.028,77 euros.

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

	(en euros)		
Réserve comptables	31.12.2005	Résultat 2006	31.12.2006
<i>Secteurs cotisants</i>			
1. Grandes cultures	342.906,45	-41.646,59	301.259,86
2. Horticulture	822.705,85	40.933,45	863.639,30
3. Élevage et viande	1.588.316,61	41.867,91	1.630.184,52
4. Lait	2.884.580,35	471.913,14	3.356.493,49
5. Petits élevages et divers	181.002,84	-187.590,18	-6.587,34
7. Agro-alimentaire	888.028,44	-124.249,95	763.778,49
	<i>6.707.540,54</i>	<i>201.227,78</i>	<i>6.908.768,32</i>
<i>Secteurs « fonds publics »</i>			
6. Image	199.687,41	125.008,26	324.695,67
8. Programme horizontal	-1.909.049,36	-148.991,17	-2.058.040,53
9. Frais de fonctionnement	1.281.681,42	417.659,89	1.699.341,31
	-427.680,53	393.676,98	-34.003,55
TOTAL	6.279.860,01	594.904,76	6.874.764,77

(5) Dr 3.304.618.

(6) 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° 1, p. 8 à 10.

La perte reportée au 31 décembre 2006 relative aux secteurs financés par des fonds publics a diminué.

La Cour a rappelé au Gouvernement wallon sa recommandation de préciser les modalités d'affectation du résultat de l'Agence ainsi que le montant maximal des réserves sectorielles (7). En effet, ces règles n'ont pas encore été officiellement fixées.

2. Subventions

Les subventions octroyées par l'Agence sont passées de 687.255 euros en 2004 à 1.477.720 euros en 2006 (8).

La Cour avait suggéré que l'Agence fixe de manière précise les pièces justificatives à joindre aux déclarations de créance afin de permettre un contrôle uniforme de toutes les subventions. Elle avait également fait observer, lors du contrôle des comptes de l'année 2005 (9), qu'il serait utile de préciser les événements pouvant être subsidiés, ainsi que les bénéficiaires admissibles, afin de ne pas subventionner toutes les manifestations au seul motif que des produits wallons sont achetés.

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

L'examen des subventions accordées par l'Agence en 2006 a révélé que des lacunes subsistaient dans les contrôles effectués par l'Agence sur les pièces comptables, sur le respect de la législation sur les marchés publics et sur les conditions d'octroi de ces subventions.

1.4. Agence wallonne à l'exportation et aux investissements étrangers – Contrôle des comptes 2005 et 2006 (10)

À l'occasion du contrôle des comptes 2005 et 2006 de l'Agence wallonne à l'exportation et aux investissements étrangers, la Cour a pris acte des améliorations apportées par le nouveau logiciel comptable mis en place à partir du 1^{er} janvier 2005. Elle a toutefois relevé certaines faiblesses du contrôle des frais exposés par les agents à l'étranger de l'ancien *Office for foreign investors in Wallonia* (OFI), intégré dans l'AWEX à partir du 1^{er} juillet 2004.

L'Agence wallonne à l'exportation et aux investissements étrangers (AWEX) peut être assimilée à un organisme de catégorie B soumis à la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public. Elle a pour missions d'aider les entreprises ayant un siège d'exploitation en Région wallonne dans leurs efforts d'exportation et de promouvoir la Région en tant que terre d'accueil pour les investisseurs étrangers (11).

Au cours du dernier trimestre de l'année 2007, la Cour a procédé au contrôle des comptes 2005 et 2006 de l'AWEX. Le projet de rapport a été transmis le 4 décembre 2007 à l'administrateur général de l'Agence. Les remarques de l'administration ont été incorporées dans le rapport de contrôle transmis au ministre du Budget, des Finances et de l'Équipement et au ministre de l'Économie, de l'Emploi, du Commerce extérieur et du Patrimoine le 19 février 2008. Ce dernier a répondu par lettre du 17 mars 2008.

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

(8) 1.489.765,43 euros en 2007.

(9) Lettre du 16 janvier 2007 adressée au ministre de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme.

(10) *Dr 3.248.045*.

(11) Le 1^{er} juillet 2004, l'*Office for foreign investors in Wallonia* (OFI) a été incorporé dans l'AWEX.

1. Mise en place d'un nouveau logiciel comptable

La mise en place, à partir du 1^{er} janvier 2005, d'un nouveau logiciel comptable a permis une amélioration de la comptabilité budgétaire grâce, entre autres, à la possibilité de clôturer définitivement un exercice budgétaire. Cette absence de clôture définitive avait été relevée par la Cour lors de ses précédents contrôles (12).

Par ailleurs, ce nouveau logiciel devrait améliorer le suivi des avances de fonds octroyées à l'occasion de missions à l'étranger grâce à l'individualisation des comptes par bénéficiaire. À ce propos, la Cour avait recommandé la mise en place d'une procédure formalisée en matière de recouvrement et de suivi de ces avances. Au moment du contrôle, cette procédure n'existait pas. L'administrateur général a fait part de son intention d'appliquer la même procédure que celle du Commissariat général aux relations extérieures de la Communauté française (CGRI).

2. Approbation du compte d'exécution du budget

La Cour a relevé qu'en contradiction avec les dispositions de l'article 7, 3^o, du décret du 1^{er} avril 1998 (13), le compte d'exécution du budget n'était pas soumis à l'approbation du conseil d'administration de l'Agence. L'administrateur général a signalé qu'il veillerait, à l'avenir, à ce que les comptes d'exécution du budget soient soumis au conseil d'administration. Le ministre du Commerce extérieur a pris acte de cet engagement.

3. Examen des frais de fonctionnement des agents en poste à l'étranger

À l'occasion de ce contrôle, les dépenses de fonctionnement des quelque 85 postes à l'étranger ont fait l'objet d'un examen par sondage. À titre d'information, pour l'exercice 2006, les dépenses réalisées par l'ensemble des postes se sont élevées à quelque 8,8 millions d'euros.

Depuis l'exercice 2004, pour ce qui concerne la tenue de la comptabilité des agents en poste à l'étranger, l'Agence a mis en place un système de tenue de comptes basé sur un plan comptable comparable à celui qui est utilisé pour la comptabilité générale. Depuis le 1^{er} janvier 2005, ce système est pleinement effectif pour l'ensemble des postes. Suite à la fusion avec l'OFI en 2004, les agents issus de cet organisme utilisent pour leurs comptes la même application informatique que les agents de l'AWEX et doivent également fournir les justificatifs de dépenses au service de l'Agence chargé du contrôle des dépenses de fonctionnement des postes à l'étranger. À partir de l'exercice 2008, l'encodage des opérations est réalisé, tant pour ce qui concerne le fonctionnement que les missions, par la cellule des attachés économiques et commerciaux (AEC), également chargée du contrôle des pièces. Cette centralisation a pour but non seulement d'alléger le travail administratif des agents à l'étranger, mais également d'assurer les mêmes critères d'imputations pour l'ensemble des postes et d'éviter les nombreuses opérations de corrections constatées à l'occasion du contrôle des pièces, ou encore d'empêcher toute erreur lors de l'intégration des données tenues sur tableur dans le logiciel comptable.

À ce propos, la Cour a attiré l'attention sur les difficultés que pourraient rencontrer les agents dans le suivi de l'exécution de leur budget. Un rapport généré par le logiciel comptable devrait fournir cette information aux agents. Pour que l'information produite soit pertinente, il faudrait toutefois s'assurer que toutes les informations et pièces comptables soient transmises sans délai au service AEC et que ce dernier puisse assumer cette charge de travail supplémentaire.

(12) 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. 10 à 14.

(13) Décret du 1^{er} avril 1998 créant l'Agence wallonne à l'exportation, modifié par le décret du 1^{er} avril 2004.

Pour l'analyse des comptes et justificatifs y afférents, le choix s'est porté sur les postes des attachés économiques et commerciaux de Londres, Paris, Chicago, ainsi que sur le poste de l'ancien OFI à Chicago. L'examen des pièces et comptes relatifs aux trois premiers postes n'a pas soulevé de problème particulier. Quant aux imputations comptables et aux justificatifs fournis par le poste de l'ancien OFI de Chicago, elles appellent les remarques suivantes.

- Parmi les pièces justificatives se trouvent des déclarations sur l'honneur attestant de paiements pour prestations réalisées par des tiers. De telles dépenses ne devraient être acceptées que moyennant production de documents probants émanant du prestataire de service, à savoir des factures en bonne et due forme.
- Certaines déclarations de créance émises mensuellement par l'agent en poste à l'étranger ne sont pas appuyées de pièces justificatives (justificatifs de frais de taxis et de parkings).
- Parmi les frais de représentation sont repris des paiements effectués par cartes de crédits pour des montants annuels s'élevant en 2005 et 2006 respectivement à quelque 50.000 euros et 75.000 euros, sans qu'aucun détail ni justificatif ne soit produit quant à la nature des frais exposés. Seul l'extrait de compte constatant le débit mensuel du compte bancaire est présent. Cette pratique ne devrait pas être admise. En effet, non seulement aucune pièce justificative n'est produite, mais aucune information sur la nature des frais exposés n'est communiquée. Par ailleurs, pour ce qui concerne l'imputation de ces dépenses, le montant total du relevé mensuel de la carte de crédit est enregistré en totalité sous la rubrique « Frais de représentation et de réception ».

L'administrateur général a attiré l'attention sur le fait que les pratiques à l'OFI étaient différentes de celles de l'AWEX et que leur harmonisation prenait un certain temps. Il veillera, à l'avenir, à ce que tous les agents en poste à l'étranger se conforment aux règles mises en place par l'Agence.

1.5. Agence wallonne des télécommunications – Contrôle des comptes 2005 à 2007 (14)

À l'occasion du contrôle des comptes des années 2005 à 2007 de l'Agence wallonne des télécommunications, la Cour a relevé un double subventionnement de certains services prestés par l'organisme.

L'Agence wallonne des télécommunications (AWT) peut être assimilée à un organisme de la catégorie B soumis à la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public. Elle a pour mission de promouvoir l'accès universel aux technologies de l'information et de la communication, ainsi que d'inciter à leur utilisation généralisée, afin de favoriser le développement économique en Région wallonne.

Au cours du premier trimestre de l'année 2008, la Cour a procédé au contrôle des comptes des années 2005 à 2007 de l'Agence. Le projet de rapport a été transmis au président du conseil d'administration de l'AWT le 15 avril 2008. Les remarques que ce dernier a émises lors de la réunion contradictoire du 30 avril 2008 ont été intégrées dans le rapport adressé au ministre du Budget, des Finances et de l'Équipement et à la ministre de la Recherche, des Technologies nouvelles et des Relations extérieures, le 27 mai 2008.

Outre une subvention annuelle de fonctionnement à charge du budget de la Région wallonne, l'Agence peut percevoir des rémunérations pour des services de consultance ou d'étude.

(14) *Dr 3.375.867.*

Depuis sa création, cet organisme a bénéficié de seize subventions relatives à des services rémunérés. Le total des sommes réclamées dans le cadre de ces subventions s'élevait, au 31 décembre 2007, à 2.640.789 euros. Une partie de ces sommes recouvrait des dépenses financées par la subvention de fonctionnement. Par conséquent, il y a eu un double subventionnement. Le président du conseil d'administration a signalé qu'il veillerait, à l'avenir, à ce que les conventions mentionnent la part prise en charge par la subvention annuelle perçue pour couvrir les missions générales de l'Agence et la part non couverte par celle-ci.

Lors de sa séance du 8 mai 2008, le Gouvernement wallon a décidé de l'affectation du solde non utilisé du budget de l'AWT au financement de la mise en place de la plateforme d'apprentissage en ligne (*e-learning*) en 2008 et 2009 et des frais de déménagement et d'aménagement de l'Agence dans de nouveaux locaux.

1.6. Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi – Contrôle des comptes 2005 et 2006 (15)

Lors du contrôle des comptes 2005 et 2006 de l'Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi, la Cour a plus particulièrement examiné les centres de compétences. Elle a, entre autres, relevé l'absence de conventions réglant les modalités de mise à disposition de ces centres des biens meubles et immeubles. Ces derniers ne font par ailleurs pas l'objet d'un inventaire complet. S'agissant de la mise à disposition de personnel par l'Office, une seule convention avait été conclue au moment du contrôle.

L'Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi (FOREM) est un organisme public classé dans la catégorie B des organismes soumis à la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public. Il a des compétences en matière d'emploi ainsi que de recyclage et de reconversion professionnels.

La Cour a effectué, dans le courant du premier trimestre de l'année 2008, le contrôle des comptes rendus par le FOREM pour les années 2005 et 2006. Elle a accordé une attention particulière aux centres de compétences. Elle a transmis son rapport, qui intègre les informations données par l'administrateur général à l'issue du contrôle, au ministre du Budget, des Finances et de l'Équipement, au ministre de l'Économie, de l'Emploi, du Commerce extérieur et du Patrimoine ainsi qu'au ministre de la Formation, le 8 juillet 2008. Le ministre de l'Emploi et le ministre de la Formation ont répondu, respectivement, par lettres du 18 juillet et du 2 septembre 2008.

L'Office a tenu compte des recommandations formulées lors du dernier contrôle (16) et n'impute plus en recettes budgétaires les prélèvements effectués sur son compte de réserve depuis l'exercice 2006.

1. Centres de compétences

Le FOREM est chargé de coordonner un réseau de vingt-quatre centres de compétences. Les missions de ces centres, dont la principale est la formation professionnelle, sont définies dans un cahier des charges pour la labellisation des centres (17). Le FOREM est propriétaire de certains de ces centres, d'autres sont constitués en asbl, dans lesquelles interviennent divers partenaires.

(15) *Dr 3.347.214.*

(16) 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. 18 à 20.

(17) La formation, la veille sur les métiers et besoins de formation, l'information et la sensibilisation, l'aide à la définition des besoins et le conseil en formation, la recherche et le développement en matière pédagogique, l'aide à l'insertion des demandeurs d'emploi, le soutien au développement économique et l'approche qualité.

1.1. Centres de compétences du FOREM

L'analyse des dépenses effectuées par le FOREM pour ses propres centres de compétences n'a pu être réalisée pour les exercices 2005 et 2006. En effet, ces dépenses ne sont pas clairement identifiées en comptabilité (générale ou analytique). Les comptes de tiers ne permettent pas d'obtenir la totalité des dépenses, car certaines d'entre elles ne transitent pas par les centres et sont payées directement aux tiers par le FOREM. Par ailleurs, ces dépenses sont comptabilisées sous différents codes action en comptabilité analytique, mais il n'existe pas de code action spécifique à chaque centre.

La Cour a recommandé l'utilisation d'un code spécifique à chaque centre de compétences du FOREM pour permettre à l'Office d'identifier clairement leurs dépenses.

L'organisme a signalé qu'il a introduit ces codes en 2008.

1.2. Centres de compétences constitués en asbl

Les montants versés aux centres de compétences constitués en asbl ont pu être extraits de la comptabilité. Cependant, certaines dépenses étant payées directement à un tiers par le FOREM, un recouplement avec les bases de données du service FOREM Formation a dû être réalisé afin de valider la totalité des dépenses relatives aux centres.

La Cour a recommandé une réconciliation systématique, en fin d'exercice, des données comptables avec les bases de données du service FOREM Formation.

Les dépenses de ces centres de compétences se sont élevées à 9,3 millions d'euros en 2005 et à 12,1 millions d'euros en 2006.

1.2.1. Mise à disposition de biens meubles et immeubles

Certains centres bénéficient de la mise à disposition par le FOREM de biens meubles ou immeubles. Le FOREM prend également en charge l'achat de différents équipements ou infrastructures au profit des centres. Les modalités de mise à disposition de ces biens ne sont pas définies et il n'existe aucune convention avec les différents centres de compétences. Par ailleurs, l'inventaire précis des biens mis à la disposition des centres est toujours en phase de développement.

La Cour a invité l'Office à établir l'inventaire précis de ses biens affectés aux centres de compétences et à conclure avec ceux-ci des conventions afin de préciser les modalités de cette mise à disposition.

1.2.2. Mise à disposition de personnel

Certains centres de compétences disposent également de personnel mis à leur disposition par l'Office, qui prend en charge leur rémunération. Les modalités de ces détachements sont mal définies. Au moment du contrôle, une seule convention avait été conclue entre le FOREM et un centre de compétences.

La Cour a recommandé la généralisation de ces conventions.

1.2.3. Contrôle des centres de compétences

Les comptes annuels des centres de compétences sont contrôlés par un réviseur d'entreprises. Ils sont également soumis à l'examen d'un vérificateur aux comptes du FOREM.

Ces centres doivent répondre à un cahier des charges de labellisation des centres qui définit leurs missions et établit des critères qui font l'objet de rapports de production à transmettre par les centres au FOREM. Ce cahier des charges contient un volet financier qui prévoit une évaluation annuelle des coûts de revient et un rapportage financier qui doit notamment faire état des divers apports en nature des partenaires (biens et personnel mis à disposition). Ces données ne figurent pas actuellement dans les rapports financiers transmis à l'Office.

2. Parc automobile

Le FOREM dispose actuellement de 48 véhicules de service. Il est propriétaire de 16 de ces véhicules et 32 font l'objet d'un contrat de leasing pour un loyer mensuel total de 14.101,49 euros.

Par ailleurs, 55 membres du personnel bénéficient d'un véhicule de fonction avec déclaration de l'avantage en nature via les fiches fiscales. Le FOREM est propriétaire d'un de ces véhicules, les autres font l'objet d'un contrat de leasing pour un loyer mensuel total de 32.569,06 euros.

Il n'existe pas de décision du comité de gestion fixant les conditions d'accès à ce type d'avantage.

L'administrateur général a précisé qu'il comptait soumettre au président du comité de gestion un projet de règlement qui fixera des critères objectifs pour l'attribution des voitures de fonction.

Dans leurs réponses, le ministre de l'Emploi et le ministre de la Formation ont signalé qu'ils chargeaient l'administrateur général de l'Office de prendre les mesures nécessaires pour répondre aux remarques et recommandations de la Cour.

1.7. Institut du patrimoine wallon

– Contrôle des comptes 2004 et 2005 (18)

La Cour a contrôlé les comptes 2004 et 2005 de l'Institut du patrimoine wallon. À cette occasion, elle a relevé les insuffisances du plan comptable et l'absence de précision des dépenses que l'organisme peut prendre en charge dans le cadre de missions à l'étranger. Par ailleurs, elle a examiné les subventions versées à deux asbl.

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

Au cours du premier trimestre de l'année 2008, la Cour a procédé au contrôle des comptes rendus par l'Institut pour les années 2004 et 2005. Le projet de rapport a été envoyé à l'administrateur général par lettre du 19 février 2008. L'organisme a répondu par courrier le 17 mars 2008 et ses remarques ont été intégrées dans le rapport de contrôle, qui a été transmis au ministre du Budget, des Finances et de l'Équipement et au ministre de l'Économie, de l'Emploi, du Commerce extérieur et du Patrimoine, par lettre du 1^{er} avril 2008, à laquelle il n'a pas été répondu à ce jour.

Suite aux recommandations de la Cour formulées à l'issue du contrôle des comptes 2002 et 2003 (19), l'Institut a intégré dans les comptes des exercices 2004 et 2005 les comptes caisses et les comptes financiers de deux sites qui n'étaient pas repris à son bilan au 31 décembre 2003.

(18) *Dr 3.347.213.*

(19) 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. 20 et 21.

1. Plan comptable

Le plan comptable utilisé par l'organisme ne respecte pas la ventilation des charges par nature et mélange classifications par nature et par destination. Aussi la Cour a-t-elle recommandé, d'une part, l'utilisation d'un plan comptable qui respecte une classification des charges par nature et, d'autre part, la définition précise des besoins de l'organisme en matière de comptabilité par nature.

2. Comptabilité budgétaire

La Cour a procédé à certaines rectifications dans les comptes d'exécution du budget des années 2004 et 2005. Compte tenu de ces corrections, les résultats budgétaires de ces exercices s'établissent comme suit.

<i>Résultats budgétaires</i>		
	2004	2005
Recettes budgétaires	5.894.824	5.627.234
Dépenses budgétaires	7.459.166	8.374.505
Résultat budgétaire de l'exercice	-1.564.342	-2.747.271
Résultat budgétaire cumulé	6.163.555	3.416.284

(en euros)

3. Missions statutaires

3.1. Nouvelles missions

Au cours des années 2005 et 2006, l'Institut a pris en charge des dépenses liées à la sensibilisation du public à la protection et à la valorisation du patrimoine qui n'est pas expressément prévue dans les articles du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (Cwatup) relatifs à l'Institut.

Le décret du 15 juillet 2008 modifiant le Cwatup en ce qui concerne l'objet et les missions de l'IPW a régularisé cette prise en charge.

3.2. Missions et coopérations à l'étranger

L'Institut a participé à un accord de coopération entre la Région wallonne et Cuba. L'intervention de l'Institut, touchant à la rénovation d'un bâtiment historique à La Havane, s'est traduite par l'envoi de formateurs aux métiers du patrimoine, par des missions de son personnel, par la prise en charge de frais de transport de membres du cabinet du ministre du Patrimoine et l'achat d'outils et de matériels. Une coopération a également débuté avec le Sénégal et le Vietnam.

Dans le cadre de sa mission de perfectionnement aux métiers du patrimoine, l'Institut est habilité à agir en Belgique et à l'étranger, notamment dans le cadre d'une action touristique concertée (article 220, 6°, du Cwatup). La Cour recommande néanmoins que soient précisées les dépenses que l'organisme peut prendre en charge dans l'accomplissement d'une telle mission.

4. Inventaires physiques

Les articles 23 et 24 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 imposent la tenue d'un inventaire physique annuel systématique pour l'ensemble des éléments du patrimoine de l'organisme et la prise en compte de son résultat.

Un inventaire physique a été réalisé au début de l'année 2007, mais aucune mise en concordance avec la comptabilité n'avait encore été effectuée au moment du contrôle.

5. Contrôle des subventions

L'Institut a versé en 2005 des subventions pour un montant de 784.000 euros, principalement à l'asbl Espaces Tourisme et Culture (gestion du site de l'Abbaye de Stavelot) et à l'asbl Abbaye de Villers-la-Ville. Outre le contrôle des missions de ces asbl, l'Institut assure également un contrôle financier de l'emploi des subventions.

La convention relative à l'Abbaye de Stavelot prévoit en son article 7, § 1^{er}, que « la subvention versée par la Région, via l'IPW, doit couvrir les dépenses ordinaires de fonctionnement de l'association (salaires et traitements selon les barèmes appliqués aux fonctionnaires régionaux, assurances, frais de secrétariat, charges, marketing, gestion, entretien (...)) ».

De plus, l'article 7, § 3, précise que « les sommes versées à titre de subvention sont destinées à couvrir des dépenses de fonctionnement effectuées par l'association et nécessitées par l'accomplissement des missions définies par le présent contrat-cadre. Si cette affectation exclusive n'était pas respectée par le bénéficiaire, l'Institut serait en droit d'obtenir sans délai le remboursement de la partie des sommes versées qui n'auraient pas été utilisées conformément à celles-ci. »

Dans la mesure où l'asbl Espaces Tourisme et Culture dégage un important résultat reporté, l'Institut doit s'assurer du strict respect des dispositions de l'article 7 de la convention précitée.

Dans son courrier du 17 mars 2008, l'administrateur général de l'Institut a précisé que « l'IPW s'est d'ores et déjà conformé à la recommandation de la Cour relative à l'usage de la subvention versée à l'asbl ETC, lors du contrôle de l'utilisation faite de la subvention 2007, et a fait de même pour les autres subventions du même type par la même occasion ».

1.8. Institut scientifique de service public

– Contrôle des comptes 2005 et 2006 (20)

À l'occasion du contrôle des comptes 2005 et 2006 de l'Institut scientifique de service public, la Cour a relevé les retards de paiement des fournisseurs, l'absence de mise à jour systématique des comptes fournisseurs et les difficultés de trésorerie de l'organisme.

L'Institut scientifique de service public (ISSEP) est géré directement par le Gouvernement wallon. À ce titre, il peut être assimilé à un organisme public de catégorie A selon la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public. En effet, les dispositions d'ordre comptable et budgétaire qui lui sont applicables (21) sont semblables à celles qui sont reprises dans l'arrêté royal du 7 avril 1954 portant règlement général sur le budget et la comptabilité des organismes d'intérêt public visés par la loi du 16 mars 1954.

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

(20) *Dr* 3.278.613.

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

Au cours du dernier trimestre de l'année 2007, la Cour a contrôlé les comptes des années 2005 et 2006 (22) de l'Institut. Le projet de rapport a été transmis au directeur général de l'organisme le 27 novembre 2007. Celui-ci n'a formulé aucune remarque. Le rapport de contrôle a été transmis au ministre du Budget, des Finances et de l'Équipement et au ministre de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme le 19 février 2008. Le ministre de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme a répondu par lettre du 19 mars 2008.

Pour ce qui est de la tenue des inventaires et la gestion des stocks, la Cour a réitéré les recommandations formulées à l'occasion du contrôle des comptes des années 2003 et 2004 (23). Le ministre de l'Environnement a signalé que l'ISSEP poursuivait l'actualisation des inventaires physiques et que, pour ce qui concerne la gestion des stocks, la mise en place de procédures concertées entre le service comptable et les gestionnaires des stocks sera poursuivie.

1. Comptabilité budgétaire

Le tableau ci-dessous reprend les recettes et les dépenses des deux exercices contrôlés.

Années	2005	2006
Recettes	18.932.915	19.675.613
Dépenses	19.525.252	19.767.271
Résultat budgétaire	-592.337	-91.658

(en euros)

Au cours de ces deux exercices, le résultat budgétaire est resté négatif, comme lors des deux exercices antérieurs. En 2005, en l'absence d'une dépense exceptionnelle liée aux annulations de créances, ce résultat aurait pu être positif.

Par ailleurs, la Cour a relevé des dépassements de crédits limitatifs de l'ordre de 771.941 euros pour l'exercice 2005 et de 768.629 euros pour l'exercice 2006.

2. Comptabilité économique

2.1. Créances à un an au plus

Ces créances passent de 1,2 million d'euros au 31 décembre 2005 à 17,2 millions d'euros au 31 décembre 2006. Cette augmentation, qui est due au retard de versement des différentes subventions de la Région, n'est pas étrangère aux difficultés de trésorerie évoquées ci-dessous. À cet égard, le ministre de l'Environnement a signalé que les notifications des arrêtés de subvention et leurs liquidations seront accélérées.

2.2. Fournisseurs

Les problèmes de trésorerie ont amené l'Institut à payer ses fournisseurs avec retard. À ce propos, la Cour a relevé que la méthode consistant à les payer après réception d'un rappel expose l'Institut au paiement d'intérêt de retard, d'autant qu'il n'y a pas de mise à jour systématique des comptes fournisseurs. Elle a, par ailleurs, recommandé un apurement rapide des comptes relatifs aux notes de frais du personnel.

(22) Les comptes 2006 n'ont pas encore été transmis officiellement à la Cour.

(23) 162^e (17^e) Cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I^{er}, *Doc. parl.*, Rég. w., 293 (2005-2006) N° 1, pp. 15 à 17.

2.3. Résultats économiques et trésorerie

Comme lors de l'exercice 2004, les années 2005 et 2006 se clôturent par une perte de respectivement 141.434 euros et 361.323 euros.

Positive en 2005, en partie grâce aux dettes à court terme (dues notamment aux délais de paiements des fournisseurs), la trésorerie devient déficitaire en 2006.

1.9. Office wallon des déchets

– Contrôle des comptes 2006 (24)

À l'occasion du contrôle des comptes 2006 de l'Office wallon des déchets, la Cour a relevé l'absence d'imputation de certaines recettes et a poursuivi l'analyse de la gestion des cadavres d'animaux.

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

Au cours du deuxième trimestre de l'année 2008, la Cour a procédé au contrôle des comptes établis par l'Office pour l'année 2006 (25). Le rapport de contrôle a été transmis au ministre du Budget, des Finances et de l'Équipement et au ministre de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme, le 15 juillet 2008. Ce dernier a répondu par lettre du 1^{er} août 2008.

1. Compte d'exécution du budget

Les recettes imputées et les dépenses ordonnancées au cours de l'année budgétaire 2006 se sont élevées à respectivement 21.688.120 euros et 24.489.947 euros.

S'agissant des recettes budgétaires de l'exercice 2006, la Cour a relevé que l'Office, en contradiction avec les dispositions de l'article 111 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État, n'avait pas imputé au budget de cet exercice 8 millions d'euros, prélevés sur le fonds pour la gestion des déchets, et 3.814.000 euros de dotation régionale. Ces sommes avaient été engagées et ordonnancées avant le 31 décembre 2006, mais versées à l'Office dans les premiers jours du mois de janvier 2007. Le ministre a répondu que l'OWD veillera à l'avenir à imputer ses recettes dès l'établissement des droits à son profit.

2. Gestion des cadavres d'animaux

Le marché de services ayant pour objet la gestion des cadavres d'animaux pour la Région wallonne, attribué à un prestataire de service le 31 janvier 2002, a déjà fait l'objet d'observations et de recommandations de la Cour (26), à la suite desquelles l'Office a fait procéder à un audit de ce marché portant sur la période du 1^{er} février 2002 au 31 janvier 2007. Dans ses conclusions, cet audit ne relève pas de problèmes particuliers concernant la réalité des tonnages déclarés, collectés et facturés. Cependant, il mentionne certains écarts et erreurs par rapport au contenu de l'appel d'offres et de la soumission, qui ont fait l'objet de notes de crédit pour un montant de 226.808 euros (27).

(24) *Dr 3.409.084.*

(25) Ces comptes ont été officiellement transmis à la Cour le 4 septembre 2008.

(26) 19^e Cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I^{er}, *Doc. parl.*, Rég. w., 667 (2007-2008), p. 13 et 14.

(27) Suite aux vérifications préliminaires effectuées par l'Office avant cet audit, une première correction de 105.240 euros avait déjà fait l'objet d'une note de crédit.

L'audit relève également le problème des cadavres d'animaux arrivés morts à l'abattoir, facturés à l'Office entre le 1^{er} janvier 2004 et le 22 novembre 2006 (28) pour un montant total de 992.421 euros. Il signale que le cahier des charges a été appliqué de manière incohérente et que la question de la régularisation de ce montant reste posée.

Par ailleurs, ce marché a fait l'objet d'une seconde prolongation d'un an pour un montant de 8,5 millions d'euros, du 1^{er} janvier au 31 décembre 2008, alors que le cahier spécial des charges ne prévoyait qu'une seule prolongation d'un an.

L'Office a recouru à la procédure négociée sans publicité sur la base de l'article 17, § 2, 1^o, c, de la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services (urgence impérieuse résultant d'événements imprévisibles ne permettant pas de respecter les délais exigés par les autres procédures), dans l'attente de la mise en place d'un mécanisme de cofinancement en conformité avec la décision 48/2003 de la Commission européenne portant sur l'aide d'État dans la gestion de l'enlèvement et la destruction des cadavres d'animaux générés dans les exploitations agricoles de la Région wallonne.

La Cour a estimé que la motivation du recours à la procédure négociée sans publicité en application de cette disposition paraissait inappropriée dans la mesure où la problématique de l'aide d'État soulevée par la Commission européenne est connue depuis l'année 2004.

1.10. Port autonome de Liège – Contrôle des comptes 2005 2006 (29)

La Cour a contrôlé les comptes 2005 et 2006 du Port autonome de Liège et a examiné par sondage les pièces et imputations comptables. Le dossier de la future plate-forme multimodale Liège Trilogiport a également fait l'objet d'une analyse.

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

Au cours du dernier trimestre de l'année 2007, la Cour a contrôlé les comptes 2005 et 2006 de cet organisme. Le rapport de contrôle a été communiqué au ministre du Budget, des Finances et de l'Équipement, le 22 janvier 2008.

L'examen des pièces et imputations comptables n'a pas appelé de commentaires particuliers.

1. Liège Trilogiport

Le Port autonome de Liège s'est vu confier par la Région wallonne une zone de 100 ha, située le long du Canal Albert à Hermalle-sous-Argenteau, pour l'extension de son domaine portuaire (30).

(28) Pour la période du 1^{er} janvier 2002 au 31 décembre 2003, les abattoirs prenaient directement en charges ces dépenses. Il en est à nouveau ainsi depuis le 22 novembre 2006, suite au courrier adressé par l'Office à l'adjudicataire.

(29) *Dr* 3.256.964.

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

Services Promotion Initiatives en province de Liège (SPI+) marquaient leur accord sur la constitution d'un groupement d'intérêt économique. L'objet de ce groupement est de promouvoir la future plate-forme multimodale baptisée Liège Trilopiport.

Au moment du contrôle, le Port était confronté aux conséquences d'un arrêt du Conseil d'État qui retardait les procédures d'expropriation de terrains nécessaires au développement du projet. Les retards accumulés pouvaient conduire à la perte des crédits du plan Marshall et du FEDER et compromettre ainsi l'aboutissement du dossier. Depuis lors, un accord est intervenu sur la valeur des terrains à exproprier et le dossier devrait pouvoir suivre son cours.

2. Dépenses de communication

Face au mécontentement de certains riverains à l'encontre des voies d'accès de la future plate-forme multimodale, le Port a souhaité s'assurer, dans le courant de l'année 2006, du concours d'une société de conseil en communication pour gérer les relations avec ces derniers.

Pour l'attribution du marché, le Port a opté pour un marché passé par procédure négociée sans publicité et l'a attribué à un prestataire de services sans consultation de la concurrence.

Le rapport d'attribution justifie le choix de cette société par procédure négociée sans publicité en invoquant le critère d'urgence prévu à l'article 39, § 2, 1^o, c, de la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics et certains marchés de travaux, de fournitures et de services (secteurs spéciaux).

Lorsque le pouvoir adjudicateur invoque cette hypothèse, il y a toutefois lieu d'être attentif au fait que l'urgence doit résulter d'événements imprévisibles et être telle qu'elle ne permette pas de respecter les délais exigés par les autres procédures.

Par ailleurs, la procédure négociée sans publicité, qui assouplit considérablement l'appel à la concurrence, ne dispense pas pour autant le pouvoir adjudicateur de consulter plusieurs entrepreneurs, fournisseurs ou prestataires de services. En effet l'article 39, § 2, de la loi précitée prescrit qu'il peut être traité par la procédure négociée sans publicité après, si possible, la consultation de plusieurs entrepreneurs, fournisseurs ou prestataires de services. Il s'ensuit que l'absence de consultation doit être spécialement motivée.

Le 31 octobre 2006, le Port a informé le prestataire de services de sa volonté de résilier la convention de collaboration signée le 26 avril 2006. Celle-ci a pris fin le 31 décembre 2006, conformément aux clauses qui la régissaient.

2. Contrôles et audits

2.1. Contrôle des comptes rendus pour l'année 2006 par la direction de la gestion domaniale du ministère de l'Équipement et des Transports (31)

La Cour des comptes a contrôlé les comptes rendus pour l'année 2006 par la comptable en deniers de la direction de la gestion domaniale du ministère de l'Équipement et des Transports. Les précédents contrôles avaient révélé l'existence d'un important encours de droits non recouvrés. Cet encours a pu être sensiblement réduit grâce à la mise en œuvre des recommandations formulées par la Cour. Cependant, deux intercommunales (la CILE et l'ALE) restent redevables de montants non négligeables qui n'ont pas évolué ces dernières années. Le contrôle a montré que ces dossiers avaient bien été transmis à la direction du contentieux général du MET mais qu'ils n'ont pas bénéficié d'un suivi satisfaisant. La CILE estime ne pas être tenue au paiement de ces montants qu'elle qualifie d'impôts dépourvus de base légale, car fondés sur de simples circulaires. En tout état de cause, la Cour a recommandé au Gouvernement de citer les deux intercommunales devant le pouvoir judiciaire. Elle l'a également invité à examiner l'opportunité de donner à toutes les redevances une base juridique irréfutable.

1. Introduction

Les créances détenues par la Région wallonne à l'égard de deux redevables n'ayant pas évolué favorablement durant ces dernières années, la Cour a décidé, dans le cadre du contrôle des comptes produits pour l'année 2006 (32), d'y consacrer un examen approfondi. Étant donné que ces créances ont été transmises depuis un certain temps à la direction du contentieux général, c'est auprès de cette dernière que la Cour a effectué, dans le courant du mois de juillet 2007, l'essentiel de ses investigations.

Le projet de rapport consignait les résultats de ce contrôle a été adressé aux services concernés du ministère de l'Équipement et des Transports (MET) le 7 août 2007. Deux réponses ont été adressées à la Cour : la première, datée du 17 septembre 2007, émane du directeur général de la direction générale des voies hydrauliques; la seconde a été transmise le 19 octobre 2007 par l'inspecteur général de la division de l'assistance juridique et du contentieux. Les principales considérations qui y sont développées ont été intégrées dans le rapport définitif qui a été transmis au vice-président et ministre du Budget, des Finances et de l'Équipement du Gouvernement wallon par lettre du 6 novembre 2007 à laquelle il n'a pas été répondu à ce jour.

2. Statut de la direction de la gestion domaniale

La direction de la gestion domaniale fait partie de la division de l'exploitation, qui constitue l'une des cinq divisions de la direction générale des voies hydrauliques du MET. Elle tient à jour l'inventaire des terrains et des bâtiments du domaine des voies navigables, délivre diverses autorisations et perçoit les redevances relatives aux différentes formes d'occupation et d'utilisation du domaine public (prises d'eau, décharges, locations de terrains, canalisations d'eau, de gaz, électriques aériennes ou souterraines, circulation sur les chemins de halage, etc.). Elle gère enfin divers bâtiments rattachés au domaine des voies navigables.

(31) *Dr 3.304.619.*

(32) Comptes transmis à la Cour par le ministre du Budget et des Finances le 22 mai 2007.

3. Organisation et état de la comptabilité en deniers de la direction de la gestion domaniale

Suite à la dissolution de l'Office de la navigation (33), un comptable a été désigné le 1^{er} janvier 1995, au sein de la direction de la gestion domaniale et chargé d'effectuer la perception des diverses redevances.

Les tableaux suivants présentent les recettes perçues ces trois dernières années par la direction de la gestion domaniale ainsi que l'évolution, depuis l'exercice 2002, de l'encours des droits non recouverts au 31 décembre.

<i>Recettes perçues</i>			
Exercices	2004	2005	2006
Recettes perçues	827.099,21	1.374.207,00	1.047.872,19

(en euros)

<i>Encours des droits restant à recouvrer</i>					
Exercices	2002	2003	2004	2005	2006
Encours au 31 décembre	368.508,54	443.932,26	495.265,55	260.511,30	198.165,95

(en euros)

L'encours s'est substantiellement réduit entre le 1^{er} janvier 2005 et le 31 décembre 2006. Cette diminution résulte de la mise en œuvre des recommandations et des remarques formulées par la Cour à l'occasion du contrôle sur place des comptes des années précédentes. En l'occurrence, la Cour avait préconisé la transmission des dossiers des débiteurs récalcitrants à l'administration des domaines et l'application des dispositions relatives à l'annulation des droits.

Pratiquement, la comptable a procédé à un réexamen de tous les droits non recouverts, lequel a débouché sur trois actions concrètes.

- La communication de nombreux droits à l'administration des domaines et leur annulation dans les écritures du comptable sur la base des accusés de réception adressés par cette administration.
- L'annulation directe d'autres droits par le comptable, avec l'approbation de sa hiérarchie. Ces annulations se justifiaient essentiellement par l'irrecouvrabilité – dûment attestée par les curateurs – de certaines créances détenues à l'égard de débiteurs tombés en faillite et par des erreurs d'ordonnancement (ordres de recettes adressés deux fois, réclamation d'une redevance pour des raccordements électriques aériens, postérieurement à l'entrée en vigueur de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 mai 2003 décrétant la gratuité de cette occupation particulière du domaine public, ordres de recettes envoyés nonobstant le retrait de l'autorisation).
- La transmission au receveur général du MET de plusieurs listes de créances non recouvrées, en vue de l'octroi d'une mise en décharge par le Gouvernement wallon, conformément aux articles 9, a) et b), du décret-programme du 17 décembre 1997. Ces listes ont été transmises au ministre du Budget et des Finances, qui n'a toutefois pas encore fait part de sa décision.

Par ailleurs, les ordres de recettes sont actuellement notifiés plus tôt dans l'année aux redevables (appelés « impétrants »), ce qui contribue également à réduire le montant des droits de l'année non recouverts au 31 décembre.

(33) Opérée en vertu du décret de la Région wallonne du 24 novembre 1994 (entré en application le 1^{er} janvier 1995) portant dissolution de l'Office de la navigation et création de l'Office de promotion des voies navigables. L'article 2 de ce décret dispose par ailleurs que « les missions de l'Office de la navigation ainsi que les biens, les droits et les obligations y afférents reviennent à la Région wallonne ».

4. Existence d'un encours important à la charge de certains redevables

La diminution de l'encours, évoquée ci-dessus, n'a cependant pas eu de répercussions sur les redevances restant dues par deux redevables. Leurs dettes représentent au 31 décembre 2006 une part quasi majoritaire de l'encours. Il s'agit de l'Association liégeoise d'électricité (ALE) et de la Compagnie intercommunale liégeoise des eaux (CILE). Le tableau suivant, basé sur les données figurant dans les comptes produits à la Cour par la comptable, présente le montant des sommes dues par ces deux institutions.

Sommes dues à la Région par l'ALE et par la CILE

Exercices	31 décembre 2004	31 décembre 2005	31 décembre 2006
ALE	90.723,79	82.197,93	82.197,93
CILE	12.296,90	13.601,81	13.639,21

(en euros)

Ce tableau appelle les commentaires suivants.

- En ce qui concerne l'ALE, les créances non recouvrées portent sur la période s'étalant du 1^{er} janvier 1996 au 31 décembre 2002 puisque, depuis 2003, cette intercommunale bénéficie, dans le cadre de ses activités, de la gratuité de l'occupation et de l'utilisation du domaine public en ce qui concerne le passage de lignes électriques et dérivés. Par ailleurs, la diminution, au cours de l'année 2005, des montants dus par celle-ci résulte non de paiements effectués mais de l'annulation de droits constatés d'une manière infondée.
- Quant à la CILE, les montants figurant dans le tableau ci-dessus représentent les sommes impayées par cette intercommunale depuis le 1^{er} janvier 1995. Il apparaît toutefois qu'en réalité, elle a suspendu le paiement de ses redevances en 1978. Le montant total dû par celle-ci a été arrêté fin 2006 à quelque 22.500 euros.

5. Recouvrement des créances

La responsabilité administrative de poursuivre le recouvrement des redevances impayées par les deux intercommunales a bien été transférée depuis plusieurs années à la direction du contentieux général : en effet, les dossiers de l'ALE et de la CILE lui ont été communiqués respectivement en 2002 et en 1995 (1996 selon cette direction).

5.1. Gestion des dossiers de l'ALE

La direction du contentieux général, après avoir vainement mis en demeure l'intercommunale de s'acquitter des redevances impayées (34), a attendu cinq ans avant de commettre, en avril 2007, un avocat à la défense des intérêts de la Région. Étant donné que les créances les plus anciennes du MET, à l'égard de l'ALE remontent à l'année 1996, il est à craindre que nombre d'entre elles ne soient frappées de prescription. Par ailleurs, aucun élément du dossier ne permet de déterminer les raisons pour lesquelles l'ALE refuse de s'acquitter des redevances.

Dans sa réponse, la division de l'assistance juridique et du contentieux a souligné que lorsqu'elle avait été saisie du dossier le 6 mars 2002, une partie au moins des redevances dues pour les années 1996 et 1997 était prescrite (35). Elle a par ailleurs estimé que le délai séparant la réception du dossier et sa transmission à un avocat pouvait s'expliquer par différents facteurs :

- le manque de personnel; à l'époque, la direction du contentieux général ne disposait que de cinq juristes pour traiter 8.000 dossiers, ce qui les plaçait dans l'impossibilité d'en assurer un suivi efficace; elle a souligné du reste que ce problème n'avait pas été résolu depuis lors, malgré les nombreuses demandes d'augmentation des effectifs, qui ont été adressées à la hiérarchie;

(34) Lettre du 7 mai 2002.

(35) En application de l'article 2227 du code civil qui dispose que tout ce qui est payable par année (ce qui est le cas en l'espèce) se prescrit par cinq ans.

- les incertitudes quant à la légalité des redevances réclamées par le MET pour l'occupation du domaine régional wallon.

5.2. *Gestion des dossiers de la CILE*

Pour rappel, la CILE a interrompu en 1978 le paiement des redevances qui lui étaient réclamées pour l'occupation et l'utilisation du domaine public des voies navigables. Elle a justifié sa position en arguant du fait que ces redevances constituaient en réalité des impôts, dépourvus de base légale.

Saisie du dossier, la direction du contentieux général a confié le dossier à un avocat en avril 1996, en l'invitant à adresser une dernière mise en demeure et, le cas échéant, à poursuivre plus avant la procédure. En dépit de l'inaction de son avocat, elle a attendu près de huit ans avant de s'intéresser à nouveau à ce dossier et de demander l'avis juridique de la direction de l'assistance juridique. Celle-ci a estimé que les sommes réclamées à la CILE étaient des redevances et non des impôts et que, par conséquent, la contestation, telle que formulées par la CILE, n'était pas fondée. Elle a donc recommandé que la récupération des redevances impayées soit poursuivie par la voie judiciaire. Elle a toutefois souligné qu'une redevance doit être établie dans son principe par un texte législatif et que le fait que les redevances réclamées à la CILE soient fondées sur de simples circulaires pourrait affaiblir les prétentions de la Région devant les cours et tribunaux.

En s'appuyant sur cet avis, la direction du contentieux général a, le 20 avril 2005, demandé à son avocat de poursuivre l'obtention d'un titre judiciaire pour le recouvrement, mais en vain.

Dans sa réponse, la division de l'assistance juridique et du contentieux a déploré, dans ce dossier particulier, de ne pas avoir reçu de son avocat toute l'assistance qu'elle était en droit d'attendre. Sur la base du mandat qui lui avait été confié, l'avocat aurait dû, de sa propre initiative, citer l'intercommunale immédiatement. Ce cas n'est pas isolé et cette division a dû, à plusieurs reprises, constater et informer le ministre fonctionnel du manque de conscience professionnelle et de compétence de certains de ses conseils. Par ailleurs, les incertitudes concernant le fondement légal de la perception de ces redevances expliquent que ces dossiers n'aient pas été considérés comme prioritaires.

Enfin, aucune invitation à payer n'a plus été notifiée à la CILE depuis 1995. En effet, suite aux nombreuses réunions tenues lors de la dissolution de l'Office de la navigation et en accord avec le receveur général de l'époque (36), les invitations à payer ont été systématiquement transmises par la direction de la gestion domaniale à la direction du contentieux général. Celle-ci était censée les notifier elle-même au débiteur, mais elle ne s'est jamais exécutée. Dans sa réponse, la division de l'assistance juridique et du contentieux a affirmé qu'il n'y avait jamais eu d'accord entre les deux services et que c'est de sa seule initiative que la direction de la gestion domaniale a décidé de lui transmettre les originaux des invitations à payer. Elle a précisé que ce n'est que le 29 novembre 2004 qu'elle a été mise au courant que les invitations à payer n'étaient plus adressées à la CILE.

L'examen attentif de toutes les pièces du dossier fait apparaître que ce problème résulte d'un manque de communication entre les deux directions. En effet, d'une part, la direction du contentieux général aurait dû s'interroger sur les raisons pour lesquelles la direction de la gestion domaniale lui adressait annuellement les invitations à payer destinées à la CILE. D'autre part, la direction de la gestion domaniale avait appris, en 2001, que la CILE ne recevait plus ces invitations à payer. À ce moment, elle aurait dû prendre toutes les dispositions utiles pour remédier à ce problème.

6. **Recommandations**

Si la direction du contentieux général maintient son intention de recouvrer ces créances par la voie judiciaire, la Cour lui recommande d'inviter les deux avocats mandatés à citer les deux intercommunales dans les meilleurs délais.

(36) Comme il ressort d'une note de la direction de la gestion domaniale.

L'enjeu dépasse largement les montants des redevances impayées par deux redevables. En réalité, la problématique concerne la légalité de plusieurs redevances perçues actuellement par la Région wallonne, qui ne puisent pas leur fondement dans un texte légal, mais dans une simple circulaire. C'est pourquoi la Cour préconise de donner sans retard une base indiscutable à toutes les redevances (37).

La contestation introduite dans un autre domaine par l'Association liégeoise du gaz (ALG) appuie cette dernière recommandation : en effet, cette intercommunale exige la restitution des redevances qu'elle a payées, en invoquant leur caractère illégal, puisqu'elles n'ont pas été établies par une loi ou par un décret.

En ce qui concerne les redevances pour l'occupation du domaine public des voies hydrauliques, un décret du 22 juin 2006 modifiant celui du 27 janvier 1998 (38) apporte un fondement légal à leur perception. Cependant, ce décret charge le Gouvernement de fixer « le barème et les conditions d'occupation ». L'arrêté d'exécution n'a pas été pris à ce jour.

2.2. La légalité de l'application de la taxe sur les eaux usées industrielles aux intercommunales (39)

La Cour des comptes a contrôlé la gestion du receveur des taxes et redevances du ministère de la Région wallonne. À cette occasion, un problème légal a été relevé. En effet, une intercommunale a contesté devant le pouvoir judiciaire la légalité de l'application aux intercommunales de la taxe sur les eaux usées industrielles. Par un arrêt du 12 janvier 2007, la Cour d'appel de Liège a donné raison à l'intercommunale. La Région a décidé de se pourvoir en cassation contre cet arrêt. La Cour a émis l'opinion que, sans attendre la décision de la Cour de cassation, la Région aurait intérêt à adapter les textes décrets en la matière.

1. Introduction

La Cour des comptes a contrôlé les comptes produits pour les années 2005 et 2006 par le receveur des taxes et redevances du ministère de la Région wallonne (MRW), chargé principalement du recouvrement des taxes et redevances en matière d'eau.

Le projet de rapport relatif à ce contrôle a été adressé le 25 septembre 2007 au secrétaire général du MRW et au directeur général de la direction générale des ressources naturelles et de l'environnement. Le 16 novembre 2007, le secrétaire général a adressé à la Cour un mémoire en réponse. Les éléments principaux de ce courrier ont été intégrés dans le rapport définitif qui a été transmis par lettres du 18 décembre 2007 au ministre de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme ainsi qu'au vice-président et ministre du Budget, des Finances et de l'Équipement. Ce dernier a adressé deux réponses à la Cour, datées respectivement des 22 février et 8 avril 2008.

(37) La Région l'a déjà fait pour certaines redevances : ainsi, le décret du 19 décembre 2002 relatif à l'organisation du marché régional du gaz prévoit le paiement de redevances aux communes.

(38) Décret instituant une police de conservation du domaine public régional des voies hydrauliques et en réglementant les conditions d'exercice.

(39) *Dr* 3.326.722.

2. Le défaut d'application des dispositions régissant la mise en décharge des droits non recouverts

La Cour a constaté que le receveur des taxes et redevances avait établi une liste de 691 droits, représentant un montant total de près de 44 millions d'euros, devant faire l'objet de l'octroi d'une mise en décharge par le Gouvernement, en application de l'article 9 du décret-programme du 17 décembre 1997 portant diverses mesures en matière d'impôts, taxes et redevances, de logement, de recherche, d'environnement, de pouvoirs locaux et de transports. Il a transmis cette liste à sa hiérarchie, laquelle était restée en défaut de la soumettre au ministre des Finances.

Dans sa réponse, le secrétaire général a rappelé les différentes étapes de la procédure de demande de mise en décharge des droits non recouverts, fixées par une note du ministre des Finances du 8 juin 1999. La procédure impose aux receveurs d'adresser à l'inspecteur général de la division de la trésorerie un rapport, visé par le fonctionnaire de surveillance, contenant la liste des créances non recouvrées dont ils demandent à être déchargés. Ces créances doivent être classées selon les différentes catégories arrêtées par l'article 9 précité. Ce rapport doit être transmis au ministre des Finances chargé de le soumettre au Gouvernement wallon pour décision.

Il a ajouté que la mise en œuvre de cette procédure était récente puisqu'elle a été utilisée pour la première fois en janvier 2007 par le receveur général du MRW. Le rapport de ce dernier a été transmis au ministre des Finances le 25 septembre 2007. Le secrétaire général a précisé qu'une fois cette première opération de mise en décharge menée à bonne fin, son administration transmettrait au ministre des Finances les rapports des autres receveurs, dont notamment celui du receveur des taxes et redevances. Le ministre a, quant à lui, signalé qu'une note relative à la mise en décharge serait présentée au Gouvernement.

3. L'importance de l'encours de la taxe sur les eaux usées industrielles

Cette taxe a été instaurée par le décret du 30 avril 1990 (40). Son montant est proportionnel à la charge polluante des eaux déversées, calculée suivant des formules tenant compte de divers facteurs chimiques.

La taxe est, en principe, établie sur la base d'une déclaration faite par le redevable avant le 31 mars de l'exercice d'imposition. Elle fait l'objet d'un enrôlement qui doit être rendu exécutoire au plus tard pour le 30 juin de l'année qui suit celle du dépôt de la déclaration. Elle est payable dans les deux mois à dater de l'envoi de l'avertissement-extrait de rôle. À défaut de paiement de la taxe dans les délais, le décret habilite le receveur des taxes et redevances à décerner une contrainte qui doit être signifiée par exploit d'huissier.

L'encours des droits restant à recouvrer au titre de cette taxe s'élevait à 5,9 millions d'euros au 31 décembre 2005 et à 5,7 millions d'euros au 31 décembre 2006. Cet encours représentait respectivement 67,8 % et 52,8 % des recettes imputées au cours de ces deux exercices (8,7 millions d'euros en 2005 et 10,8 millions d'euros en 2006 (41)) et comportait des montants enrôlés depuis de nombreuses années. La Cour a toutefois constaté que des raisons objectives (faillites, recours judiciaires, insolvabilité des débiteurs, etc.) expliquaient le fait que d'anciennes taxes restaient à ce jour non recouvrées.

(40) Décret instituant une taxe sur le déversement des eaux industrielles et domestiques. Ce décret a été abrogé par le décret du 27 mai 2004 relatif au livre II du code de l'environnement constituant le code de l'eau. Cependant, étant donné que la principale problématique exposée dans le présent article (le contentieux avec l'intercommunale ISPPC) est régie par le décret du 30 avril 1990, ce sont les dispositions de ce décret qui sont sommairement présentées ci-après. Par ailleurs, le nouveau décret du 27 mai 2004 a repris les grands principes du décret originel.

(41) Le produit de ces taxes constitue des recettes affectées au fonds pour la protection des eaux.

4. la contestation de la légalité de l'application de la taxe sur les eaux usées industrielles aux intercommunales

Cette problématique tire son origine dans le recours introduit par l'Intercommunale de santé publique du pays de Charleroi (ISPPC), qui a toujours refusé de s'acquitter de la taxe relative aux eaux usées industrielles. À titre exceptionnel, elle a toutefois payé celle de l'année 2001 (année de déversement 2000) (42). En se fondant sur l'article 26 de la loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales, qui exempte ces dernières de toute contribution au profit de l'État ainsi que de toute imposition établie par les provinces, les communes ou toute autre personne de droit public, l'ISPPC a cité, le 20 mars 2003, la Région à comparaître devant le tribunal de première instance de Namur pour obtenir le remboursement de la taxe acquittée pour l'exercice 2001.

Pour contrer les prétentions de l'intercommunale, la Région s'est prévalué :

- des dispositions du décret du 30 avril 1990 précité, qui prévoyaient que toutes les personnes, physiques ou morales, de droit privé ou de droit public, étaient soumises à la taxe;
- des dispositions de l'article 33 du décret du 5 décembre 1996 (43), qui stipulent expressément la possibilité pour la Région de soumettre les intercommunales à la fiscalité pour les matières régionales;
- des dispositions de l'article 356 (entré en vigueur le 1^{er} janvier 1995) de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État, qui, en prescrivant que l'État et les Communautés ne sont plus autorisés à lever des impôts concernant l'eau et les déchets, attribuent aux Régions une compétence exclusive pour ces matières et fondent l'assujettissement effectif des intercommunales à la taxe sur les eaux usées industrielles;
- de l'arrêt du 21 janvier 2004 de la Cour d'Arbitrage par lequel celle-ci a jugé que « l'article 26 de la loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales viole les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'il a pour effet d'exempter les intercommunales de la taxe instituée par le décret de la Région wallonne du 25 juillet 1991 relatif à la taxation des déchets en Région wallonne ».

La Région a en outre formulé une demande reconventionnelle visant à condamner l'ISPPC à lui verser les taxes dues pour les années de déversement 1996 à 1999.

Par son jugement du 20 janvier 2005, le tribunal s'est rallié à l'argumentation de l'ISPPC et a condamné la Région à rembourser les sommes perçues pour l'exercice 2001. Il a par ailleurs, à la demande des parties, sursis à statuer sur la demande reconventionnelle de la Région wallonne. Celle-ci a interjeté appel de ce jugement le 13 juillet 2005. Dans son arrêt du 12 janvier 2007, la Cour d'appel de Liège a confirmé le premier jugement et condamné la Région à rembourser la taxe payée par l'ISPPC pour l'année d'imposition 2001, représentant quelque 48 millions d'euros. Il a également débouté la Région de sa demande reconventionnelle visant à contraindre l'intercommunale à s'acquitter des taxes pour les années de déversement 1996 à 1999 (estimées à environ 75 millions d'euros).

Cet arrêt se fonde sur les motivations suivantes.

- Le décret du 30 avril 1990 ne pouvait pas établir une taxe à la charge des intercommunales puisque à l'époque, la Région ne disposait d'aucune compétence pour taxer celles-ci, au regard des prescriptions de l'article 26 de la loi du 22 décembre 1986 précitée.
- L'article 33 du décret du 5 décembre 1996 ne fait que poser le principe selon lequel la Région wallonne est habilitée à soumettre les intercommunales à la fiscalité pour les matières régionales. Ce principe devait toutefois être mis en œuvre par des dispositions claires pour que la taxe sur les eaux usées industrielles puisse être applicable aux intercommunales, ce que la Région n'a pas fait. Cette mise en œuvre concrète apparaissait d'autant plus indispensable que le décret du 5 décembre 1996 a maintenu explicitement en vigueur l'article 26 de la loi du 22 décembre 1986 qui exempte les intercommunales de toute taxation.

(42) L'ISPPC n'avait pas rentré de déclaration pour l'année de déversement 2000. Conformément à la législation, l'administration avait déterminé le montant de la taxe sur la base des éléments en sa possession.

(43) Relatif aux intercommunales wallonnes.

- En conclusion, la Cour d'appel a jugé que le législateur wallon n'avait pas en 1996 manifesté clairement sa volonté d'assujettir les intercommunales à cette taxe, fondée sur un décret adopté plusieurs années auparavant et qui, en tout état de cause, ne pouvait pas à l'époque leur être applicable.

Cet arrêt est susceptible de provoquer d'importantes répercussions, puisqu'il pourrait être invoqué par toutes les intercommunales, à la charge desquelles la Région établit une imposition en matière de déversement d'eaux usées industrielles, pour s'opposer à toute taxation à l'avenir. Ces intercommunales pourraient également exiger le remboursement des taxes dont elles se sont jusqu'à présent acquittées. À titre d'information, le montant enrôlé pour cette taxe à la charge des intercommunales s'élève en moyenne à quelque 300.000 euros par an.

Enfin, on ne saurait exclure l'hypothèse que les arguments soulevés par l'intercommunale ISPPC (exemption au profit des intercommunales de toute taxe en vertu de l'article 26 de la loi du 22 décembre 1986) soient utilisés par d'autres intercommunales pour remettre en cause la légalité d'autres taxes, telles celles sur les déchets.

La Région a décidé de se pourvoir en cassation contre l'arrêt précité.

Le litige opposant la Région à l'intercommunale ISPPC démontre que la législation wallonne régissant la taxe sur les eaux usées industrielles est peu claire. La Cour recommande dès lors d'adapter les textes décrets en la matière, sans attendre la décision de la Cour de cassation, de façon à affirmer sans aucune équivoque la volonté d'appliquer aux intercommunales la taxe sur les eaux usées industrielles.

Dans sa réponse, le secrétaire général a signalé que les conseils de la Région wallonne et les administrations concernées avaient entamé une réflexion sur la manière et l'opportunité de modifier à ce stade de la procédure la législation, sans compromettre ou déforer la défense actuelle de la Région.

2.3. Contrôle de l'établissement et du recouvrement de la redevance radio et télévision en Région wallonne (44)

La Cour des comptes a contrôlé les comptes 2004 à 2006 de la cellule administrative pour la gestion de la fiscalité wallonne. Elle a également contrôlé la réalisation des missions confiées au service Établissement et Recouvrement. Depuis le dernier contrôle de la Cour, le service a consenti d'importants efforts afin d'améliorer la perception de la redevance. Il a résorbé le retard dans l'envoi des avertissements-extraits de rôle et repris les contrôles sur place. Un receveur des taxes et redevances a été désigné récemment afin de mener à terme les procédures de recouvrement forcé et éviter la prescription des redevances enrôlées en 2003. Enfin, l'opération de demandes de renseignements mise en œuvre en 2004 a permis l'augmentation des enrôlements, malgré une relative stagnation de la perception.

1. Introduction

La Cour des comptes a contrôlé en 2007 la cellule chargée de la perception de la redevance radio et télévision.

1.1. Législation applicable

La matière est régie par la loi du 13 juillet 1987 relative aux redevances radio et télévision (45), substantiellement modifiée par le décret du 27 mars 2003 décidant d'assurer le service de la redevance radio et télévision visée à l'article 3, alinéa 1^{er}, 9^o, de la

(44) Dr 3.203.902.

(45) Ci-après, « la loi ».

loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions et modifiant la loi du 13 juillet 1987 relative aux redevances radio et télévision (46).

1.2. *Méthode*

Le contrôle a été effectué au cours du troisième trimestre 2007. Il a porté dans un premier temps sur les comptes 2004 à 2006 établis par la cellule chargée de la perception de la redevance radio et télévision et transmis à la Cour respectivement les 21 avril 2006, 26 janvier 2007 et 17 juillet 2007.

La Cour a ensuite examiné la manière dont cette cellule s'acquitte actuellement de sa mission de perception de la redevance. Elle a évalué, sur la base de plusieurs échantillons de dossiers, le fonctionnement des deux services intervenant dans le processus d'établissement et de perception de la redevance, les services Établissement et Recouvrement.

Cet examen fait suite au contrôle opéré en 2005 (47). La Cour a vérifié la mise en œuvre des engagements souscrits par la cellule en réponse aux remarques et recommandations qu'elle avait formulées à l'époque.

L'avant-projet de rapport a été adressé à l'administration par lettre du 22 janvier 2008 et a fait l'objet d'une procédure contradictoire le 31 janvier 2008. La réponse écrite de l'administration est parvenue à la Cour le 27 février 2008. Le projet de rapport a été envoyé au vice-président et ministre du Budget, des Finances et de l'Équipement par lettre du 25 mars 2008. Par une dépêche du 30 avril 2008, le ministre a informé la Cour qu'il n'avait pas de remarques à formuler au delà des éléments de réponse apportés par le service.

2. Le service percepteur et la redevance

2.1. *Le service percepteur*

En vertu de l'article 94 de la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État, la redevance radio et télévision est devenue un impôt communautaire en 1993. Pour assurer la levée de cet impôt, la Communauté française a créé un service de perception, organisme d'intérêt public de la catégorie A, soumis à la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle des organismes d'intérêt public (48). Les règles relatives à la présentation des budgets, à la comptabilité budgétaire et à la reddition des comptes de cet organisme ont été fixées par un arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 13 janvier 2000 (49). En vertu de l'article 11 de cet arrêté, le service de perception devait présenter annuellement un compte d'exécution de son budget, un bilan, un compte de résultats, une annexe, un rapport de gestion et un bilan social.

L'article 5, § 3*bis*, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions, telle que modifiée par la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant refinancement des communautés et extension des compétences fiscales des régions, prévoyait que le service de ce nouvel impôt régional serait assuré, jusqu'au 31 décembre 2004, par les Communautés française et germanophone pour le compte de la Région wallonne. Cette disposition offrait toutefois à la Région la faculté d'en disposer autrement.

(46) Ci-après, « le décret ».

(47) Cf. 162^e (17^e) Cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I^{er}, *Doc. parl.*, Rég. w., 293 (2005-2006), N° 1, p. 25-28.

(48) Décret de la Communauté française du 1^{er} décembre 1997 portant création du service de perception de la radio-redevance et télévision de la Communauté française, entré en vigueur le 1^{er} avril 1997.

(49) Arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 13 janvier 2000 fixant les règles générales et particulières relatives à la présentation des budgets, à la comptabilité budgétaire et à la reddition du compte d'exécution du service de perception de la redevance radio et télévision de la Communauté française.

La Région wallonne a mis fin à cette procédure transitoire et a repris la gestion du service de la redevance radio et télévision à partir du 1^{er} janvier 2003 (50). Par arrêté du 15 mai 2003, le Gouvernement wallon a créé une cellule administrative transitoire pour la gestion de la fiscalité wallonne (51). Cette cellule (ci-après dénommée le service), placée directement sous l'autorité du ministre du Budget, était notamment destinée à recevoir les agents du service de perception de la redevance radio et télévision en fonction au 1^{er} janvier 2003. L'article 3 de l'arrêté prévoit que les dispositions réglementaires relatives au fonctionnement du service, en vigueur au 31 décembre 2002, restent applicables.

2.2. La redevance

2.2.1. Les redevables

La redevance est due par toute personne physique ou morale détentrice d'un appareil de radio sur véhicule ou d'un appareil de télévision, ainsi que par les loueurs d'appareils de radio sur véhicule ou d'appareils de télévision. Le paiement de la redevance couvre la détention, dans un même lieu ou à bord d'un même véhicule, de tous les appareils de ce type.

Une redevance distincte est toutefois due pour tout appareil installé dans un but de lucre. Elle est réduite de moitié si l'appareil est placé dans une chambre d'hôtel, d'hôpital, de maison de repos pour personnes âgées ou dans un logement similaire.

Les catégories de redevables exonérés du paiement de la redevance pour raisons sociales ou médicales (personnes physiques) ou pour des motifs d'intérêt général (personnes morales) ont été élargies par le décret.

2.2.2. Les obligations imposées aux nouveaux détenteurs

Tout nouveau détenteur est tenu de déclarer cette détention dans les 30 jours et de payer la redevance dans le délai fixé par l'invitation à payer transmise par le service.

Afin de lutter contre la fraude, le décret a inséré un § 3 à l'article 9 de la loi, imposant à toute personne saisie d'une demande de renseignements relative à la détention d'appareils de télévision ou d'autoradio d'y répondre dans un délai d'un mois.

À défaut de réponse, le service détermine d'office la base imposable, eu égard aux éléments dont il dispose et adresse à l'intéressé, par lettre recommandée, une invitation à payer.

2.2.3. Montant de la redevance

En vertu de l'article 6 de la loi, le service doit publier au *Moniteur belge*, au plus tard le 30 septembre, les montants des redevances radio et télévision à percevoir pour les périodes débutant dans le courant de l'année suivante. Ceux-ci sont en fait adaptés à l'évolution de l'indice des prix à la consommation.

Évolution des tarifs au cours des quatre dernières années

	2004	2005	2006	2007
Télévision	142,27	145,49	149,67	152,46
Autoradio	25,41	25,97	26,72	27,22

(en euros)

(50) Décret du 27 mars 2003 précité.

(51) Arrêté du Gouvernement wallon du 15 mai 2003 portant création d'une cellule administrative transitoire pour la gestion de la fiscalité wallonne.

2.2.4. Établissement de la taxe, procédure de recouvrement, exonérations et délai de prescription

Les modalités d'établissement et de recouvrement de la taxe sont fixées par les articles 7 à 16 et 26 de la loi. La redevance fait l'objet d'une invitation à payer (IAP) qui mentionne le délai de paiement. À défaut de paiement dans ce délai, la redevance est enrôlée. Si l'envoi de l'avertissement-extrait de rôle reste sans effet, une mise en demeure est expédiée au débiteur par l'entremise d'un huissier de justice. En cas d'échec, celui-ci peut proposer au service de recourir à la procédure de la contrainte. La contrainte est décernée par le receveur des taxes et redevances (52).

Les cas d'exonération de la redevance, ainsi que les conditions à respecter pour pouvoir en bénéficier, sont exposés à l'article 19 de la loi. La redevance se prescrit par cinq ans à compter de la date d'envoi de l'avertissement-extrait de rôle.

2.2.5. Agrégats financiers

Droits constatés et perceptions – Situation arrêtée au 31 décembre 2006

Années	IAP envoyées	Droits constatés	Droits annulés	Recettes au 31.12.06	Solde à récupérer au 31.12.06
Années 2002 et précédentes					19.378.521
2003	1.860.039	164.737.564	3.590.862	152.992.708	8.153.994
2004	2.117.497	189.930.828	5.471.584	166.840.934	17.618.310
2005	2.169.534	200.991.906	6.743.595	166.695.378	27.552.932
2006	2.103.193	197.877.777	6.399.499	157.049.403	34.428.875
Total	8.250.263	753.538.074	22.205.541	643.578.422	107.132.632

(en euros)

Il ressort de ce tableau :

- qu'en 2006, le montant des facturations adressées aux redevables (droits constatés) a atteint 197,9 millions d'euros;
- qu'au 31 décembre 2006, un montant de 107,1 millions d'euros restait à recouvrer, dont 19,4 millions d'euros pour la période antérieure au 1^{er} janvier 2003.

Par ailleurs, les recettes perçues en 2006 se sont élevées globalement à 172,9 millions d'euros.

3. Les comptes 2004 à 2006

3.1. Le statut du service

Comme précisé ci-avant, le service est soumis aux dispositions applicables aux organismes d'intérêt public de la catégorie A. À ce titre, son budget devrait être annexé annuellement à celui de la Région wallonne et approuvé par le Parlement. Ces dernières années, cette obligation n'a pas été respectée.

(52) Article 35 du décret du 6 mai 1999 relatif à l'établissement, au recouvrement et au contentieux en matière de taxes régionales directes.

Le statut du service n'est toutefois pas clairement défini. Aux termes de l'arrêté du 15 mai 2003 précité, il constitue une cellule administrative transitoire instituée dans les services du Gouvernement wallon. Cette incertitude a des conséquences en matière de pension. En effet, si le service a la qualité d'un organisme d'intérêt public, c'est à lui de prendre en charge les cotisations patronales pour les pensions des agents statutaires. Dans le cas contraire, cette obligation incombe à la Région wallonne. Dans l'attente d'une clarification, le service enregistre annuellement une provision pour couvrir les charges de pensions.

3.2. Bilans et comptes de résultats

Dans les bilans présentés pour les trois années concernées, le montant total des droits constatés non encore recouverts est inscrit en regard de la rubrique « Créances commerciales à un an au plus », alors que la récupération d'une partie de ce montant est devenue fort aléatoire (débiteurs insolvable, créances anciennes, débiteurs radiés ou partis à l'étranger, etc.). Afin que le bilan fournisse une image fidèle de la réalité économique, il conviendrait de transférer ces montants vers une rubrique « Créances douteuses ». Ce simple déplacement à l'intérieur de l'actif du bilan n'aurait aucune influence sur le résultat.

Dans sa dépêche du 27 février 2008, le fonctionnaire dirigeant du service a signalé avoir créé, en collaboration avec le réviseur d'entreprise et le receveur nouvellement nommé, un groupe de travail en vue de remédier à ce problème et de présenter, au 31 décembre 2007, un bilan reflétant une image fidèle de la réalité économique.

Par ailleurs, la réconciliation complète entre le montant des créances enregistrées au bilan et les informations du système de gestion *Athéna* n'a été réalisée qu'en 2006.

3.3. Comptes d'exécution du budget

3.3.1. Compte 2004

L'exécution du budget 2004 du service se clôture par un mali de 7 millions d'euros. Celui-ci résulte en partie du non-versement de la dernière tranche de sa dotation au cours de cet exercice. Le service a perçu un montant de 7,5 millions d'euros sur les 11,6 millions d'euros prévus au budget. Le compte d'exécution du budget transmis à la Cour mentionne toutefois un montant de recettes (174.158 milliers d'euros) équivalent à celui des dépenses. Le service a en effet enregistré irrégulièrement en recettes budgétaires un montant de 7.040 milliers d'euros, au titre de solde des crédits disponibles au 31 décembre 2004.

3.3.2. Compte 2005

L'exécution du budget 2005 du service se clôture par un boni de 3,6 millions d'euros. Il convient de souligner que le service a reçu en 2005 la dernière tranche de sa dotation 2004. Au total, le montant des tranches de dotation versé par la Région en 2005 s'est élevé à 16.841 milliers d'euros.

3.3.3. Compte 2006

L'exécution du budget 2006 du service se clôture par un boni de 1,1 million d'euros. En 2006, le service a reçu une dotation de 13.146 milliers d'euros (95,1 % de la dotation inscrite au budget).

Enfin, le service a reçu la mission de percevoir la taxe sur les sites d'activité économique désaffectés. Les premiers enrôlements, relatifs à l'année 2005, ont été établis en juin 2006. Ils figurent dans les comptes 2006.

4. Le service Etablissement

4.1. Missions

Le service Établissement est chargé, d'une part, de la mise à jour permanente de la base de données des détenteurs (*Athéna*) et, d'autre part, de l'envoi des invitations à payer hors périodes de facturation. Le traitement des demandes d'exonération introduites par les détenteurs lui est également confié.

Les IAP sont adressées automatiquement aux détenteurs lors des trois périodes de facturation annuelles (53), à partir des informations contenues dans la base de données.

Si un détenteur ne donne pas suite à une IAP soit par un paiement, soit par une réclamation, *Athéna* génère un avertissement-extrait de rôle (AER), validé par le fonctionnaire dirigeant. La redevance est alors exigible immédiatement dans sa totalité.

4.2. L'opération de demande de renseignements mise en œuvre en 2004

4.2.1. Objectifs et résultats de cette opération

Au cours du second semestre 2004, le service a mis en place une opération de demande de renseignements, fondée sur l'article 9, § 3, de la loi (54). L'opération visait à réduire la différence entre le taux (76 % (55)) de ménages repris dans la base de données *Athéna* comme détenteurs d'un appareil de télévision et les chiffres de l'Institut national de statistiques, qui font état de la possession d'un appareil par 95 % des ménages. Suite à cette opération, le taux de pénétration de la redevance télévision est passé à 89,5 % en février 2005. Il s'établit actuellement à 84,5 % (56).

Les 232.750 demandes de renseignements envoyées entre le 21 septembre et le 19 octobre 2004 ont donné lieu à 147.032 réponses, réparties selon le tableau ci-après.

Répartition des réponses obtenues (demandes de renseignements envoyées au cours du second semestre 2004)

Type de réponses	Nombre
Aucune détention	25.920
Détention TV	36.767
Détention autoradio	10.501
Détention TV + autoradio	25.784
Retours de courrier et réponses inexploitables	7.211
Autres (traitement manuel)	40.849
Pas de réponse	85.718
Total	232.750

Cette opération a finalement conduit à la taxation d'un nombre de détentions supplémentaires d'appareils de télévision et de radio sur véhicule, s'élevant à 114.179 pour les premiers et à 25.478 pour les seconds. Toutefois, au mois de juin 2007, environ 14.000 de ces nouvelles détentions « télévision » et 4.000 de ces nouvelles détentions « autoradio » avaient déjà été supprimées dans la base de données *Athéna*.

La Cour a examiné un échantillon de 90 détentions ainsi annulées. Cet examen n'a donné lieu à aucune remarque.

(53) Janvier pour les télévisions installées dans un but de lucre, avril pour les redevables dont le nom ou la dénomination commence par une des lettres de A à J et octobre pour les autres.

(54) Cette procédure n'a pas touché les ménages habitant à une même adresse (maisons ou immeubles subdivisés en appartements distincts). Cette omission n'était pas exempte de conséquences puisque 70.000 d'entre eux ne déclarent pas la détention d'un appareil de télévision.

(55) Chiffre arrêté en juin 2004.

(56) Chiffre arrêté en juin 2007.

4.2.2. *Appréciation du traitement des réponses par le service*

Absence de réponse à la demande de renseignements

L'article 9, § 3, de la loi stipule que, dans cette hypothèse, le service détermine d'office la base imposable qu'il peut présumer, eu égard aux éléments dont il dispose. Un échantillon de 500 ménages n'ayant pas répondu à la demande de renseignements dans le délai fixé a été examiné afin de vérifier si la taxation d'office a bien été effectuée selon la procédure établie.

Sur les 500 ménages, seuls 17 n'ont pas fait l'objet d'une taxation d'office. La plupart (14) étaient déjà, avant l'opération de demande de renseignements⁵⁷, repris comme détenteurs dans la base de données, deux ont déclaré leur détention avant la taxation d'office, qui n'a eu lieu qu'au début de l'année 2005, et une personne était en prison.

Déclaration d'absence de détention d'un appareil de télévision

Selon les règles de procédures établies par le service, les personnes ayant déclaré ne détenir aucun appareil de télévision devaient faire l'objet d'un contrôle domiciliaire.

La Cour a examiné un échantillon de 110 ménages relevant de cette catégorie. Aucun contrôle n'a été programmé pour 16 d'entre eux.

Le service a justifié cette situation par deux raisons.

D'une part, les ménages qui, selon les informations obtenues par le service, disposaient d'un raccordement à la télédistribution ou à Belgacom TV, devaient faire l'objet d'investigations spécifiques et n'ont donc pas été repris dans la liste des contrôles à effectuer. L'objectif de cette mesure était d'alléger les contrôles domiciliaires. À ce sujet, une action concernant les personnes susceptibles d'être raccordées à Belgacom TV a été menée au cours du dernier trimestre 2006 alors que rien n'a été fait pour les ménages présumés bénéficier d'un raccordement à un télédistribeur.

D'autre part, les personnes décédées, ayant déménagé (hors Région wallonne ou chez une personne inscrite), ou radiées entre la réception de la réponse à la demande de renseignements et l'établissement de la liste de contrôle, ont également été exonérées du contrôle. Cette dernière explication a pu être validée par la Cour.

Parmi les 94 contrôles programmés :

- 17 contrôles ont été annulés en raison de changements dans la situation des personnes concernées durant la phase de préparation du contrôle;
- 4 rapports de contrôles effectués ne sont pas présents dans la base de données *Athéna*;
- 31 contrôles n'ont pu être réalisés en raison de l'absence du détenteur; conformément au manuel de procédure, le contrôleur, lors de son deuxième passage, a laissé un avis au domicile de la personne contrôlée, invitant celle-ci à le renvoyer, complété, au service. Seuls deux avis ont été renvoyés;
- 42 contrôles ont été effectivement réalisés avec les résultats suivants : 21 ont confirmé l'absence de télévision, 13 ont abouti à l'existence d'une détention antérieure à la date du contrôle (58), dûment déclarée par ailleurs, et 8 concernaient des personnes radiées ou parties à l'étranger.

Au total, sur les 110 dossiers examinés, aucun n'a abouti à une nouvelle taxation.

Cas de personnes ayant déclaré uniquement la détention d'un autoradio

Selon les procédures établies par le service, ces personnes ont fait l'objet d'un contrôle visant à vérifier l'absence de détention d'une télévision.

Un échantillon de 33 dossiers de cette catégorie a été examiné. Vingt-huit (59) redevables potentiels ont été effectivement contrôlés.

(57) La demande de renseignements leur a été adressée par erreur.

(58) Mais postérieure à la date d'envoi de la réponse à la demande de renseignements.

(59) Il apparaît en effet que quatre personnes ont déclaré la détention d'une télévision avant la réalisation du contrôle. Pour un des dossiers, la personne concernée avait, dès l'origine, déclaré la détention d'une télévision. La programmation de ce contrôle résultait d'une erreur dans l'encodage de la réponse.

Parmi ces contrôles, 12 se sont clôturés par le dépôt d'un avis au domicile du contrôlé, absent lors du passage du contrôleur. Un seul a été renvoyé complété au service. Par ailleurs, les contrôleurs ont pu établir que, malgré leurs déclarations contraires, 6 ménages détenaient effectivement un appareil de télévision. Le reste des contrôles n'a pas mis en évidence de situation irrégulière.

Retours et réponses inexploitable

7.047 formulaires de demandes de renseignements n'ont jusqu'à présent fait l'objet d'aucun traitement, faute de distribution par les services postaux.

Par ailleurs, un certain nombre de formulaires de renseignements (164) renvoyés au service n'ont pu être exploités pour diverses raisons (par exemple renvoi d'un formulaire blanc et non signé). Un contrôle sommaire par la Cour a révélé qu'une partie de ces dossiers n'avait donné lieu à aucune suite alors que les personnes concernées auraient pu être taxées d'office, par assimilation à celles qui n'avaient pas répondu à la demande de renseignements.

Exhaustivité de la base de données relative à la détention d'autoradios

La perception de la redevance radio se fonde presque exclusivement sur les déclarations spontanées des détenteurs. En conséquence, il existe un risque de non-exhaustivité de la base de données.

Exhaustivité de la base de données relative aux appareils de télévision installés dans un but de lucre

En 2006, le service a adressé des demandes de renseignements à un certain nombre d'hôtels, gîtes et chambres d'hôtes qui n'étaient pas repris dans la base de données *Athéna* comme détenteurs d'une télévision.

Cette opération visait à augmenter le nombre d'établissements hôteliers et d'hébergement touristique incorporés dans cette base de données et à diminuer le pourcentage (environ 20 % avant l'opération) de ceux qui y étaient repris avec la mention « non détenteurs ».

Avant l'enquête, 952 établissements étaient repris dans *Athéna* comme détenteurs d'une télévision.

Les 3.010 demandes de renseignements envoyées entre le 21 avril 2006 et le 6 février 2007 ont donné lieu à 2.257 réponses. Celles-ci ont abouti à la déclaration et partant à la taxation, de la détention de télévisions par 1.569 établissements.

Tous les établissements qui n'avaient pas donné suite à ce courrier devaient faire l'objet d'un contrôle. Fin juillet 2007, 416 établissements avaient été contrôlés et il restait 329 contrôles à effectuer.

Pour vérifier l'efficacité de cette opération, la Cour a soumis au service une liste de 36 hôtels et de 6 gîtes de Wallonie renseignés sur internet comme équipés de télévisions. Tous ces établissements, à l'exception d'un hôtel, étaient bien repris comme détenteurs dans la base de données *Athéna*.

La Cour a toutefois constaté que 11 hôtels disposaient d'un nombre de chambres supérieur au nombre de téléviseurs mentionnés dans la base de données *Athéna*. Après consultation des sites internet des hôtels concernés, il est apparu que pour 7 d'entre eux, toutes les chambres étaient équipées de télévision. Sur cette base, il semblerait qu'il y ait une sous-facturation de 75 téléviseurs au minimum, représentant un manque à gagner annuel d'environ 5.625 euros.

4.3. Contrôle des procédures d'envoi des IAP et des AER

La Cour a examiné un échantillon d'invitations à payer émises le 1^{er} avril 2006 et destinées aux redevables ressortissant au code postal 6000. L'échantillon retenu concernait 4.361 détenteurs, pour un montant total de 491,2 milliers d'euros. Ces invitations à payer ont été envoyées aux redevables à partir du 8 mai 2006.

Ces IAP ont produit les effets suivants :

- au terme du délai de paiement fixé dans l’invitation à payer (15 juin 2006), un montant de 222,7 milliers d’euros (45,3 % du total réclamé) avait été encaissé;
- le 4 novembre 2006, les IAP non honorées ont été enrôlées;
- au 31 décembre 2006, le montant total encaissé atteignait 333,6 milliers d’euros (67,9 % du total facturé);
- parmi les dossiers enrôlés, 204 dossiers pour un montant de 23 milliers d’euros avaient fait l’objet d’une mise en demeure;
- au 15 juin 2007, soit un an après l’échéance des IAP, 3.557 dossiers étaient clôturés suite au paiement de la redevance ou à l’annulation du droit (463 dossiers pour un montant de 50,3 milliers d’euros);
- à cette date, 804 dossiers restaient impayés. Douze d’entre eux ont été mis en surséance temporaire. L’examen de ces dossiers n’a donné lieu à aucune remarque. Le reliquat est soit en situation de mise en demeure (60) (204 dossiers), soit en situation d’AER (61) (278 dossiers) ou d’IAP (62) (310 dossiers).

4.3.1. Examen des 310 dossiers en situation d’IAP

302 redevances n’ont pas fait l’objet d’un enrôlement car elles résultaient d’une taxation d’office réalisée dans le cadre de l’opération de demande de renseignements de l’année 2004. Pour ces dossiers, le service a décidé de n’enrôler dans un premier temps que l’année 2004, première année de taxation. Les années 2005 et 2006 sont donc toujours en état d’IAP (cf. infra).

Les 8 dossiers restants concernent des situations particulières (redevables débiteurs d’un montant minime, personnes radiées du Registre national au moment de l’enrôlement, etc.).

4.3.2. Examen des 278 dossiers en situation d’AER

Selon les informations communiquées à la Cour, le service a entamé une vérification de l’ensemble des informations injectées dans le système de gestion *Athéna* depuis sa mise en service, afin de déterminer avec certitude le montant des droits restant à recouvrer pour chaque dossier. Cette vérification était toujours en cours au moment du contrôle.

Une partie (137) des dossiers maintenus en situation d’AER relève, selon le service, des dossiers non encore vérifiés. La Cour a toutefois constaté la vérification effective de 57 d’entre eux. Ils auraient déjà pu être transmis à un huissier en vue de la notification d’une mise en demeure.

Les autres dossiers concernent des redevables pour lesquels un plan de paiement ou un règlement collectif de dettes est en cours ou pour lesquels l’avertissement-extrait de rôle est revenu.

4.3.3. Examen des 204 dossiers en situation d’AMD

En l’absence de receveur désigné, aucune contrainte ne pouvait être décernée par le service (cf. infra). Pour les taxes réclamées après le 1^{er} janvier 2003, date de la reprise du service de la redevance par la Région wallonne, la procédure de recouvrement était donc bloquée à l’étape de la mise en demeure. Un receveur a été désigné au 1^{er} décembre 2007.

4.3.4. Examen des 475 dossiers annulés

La majorité de ces annulations (322 dossiers) a été opérée automatiquement par le système informatique, suite à l’insertion automatique, sur la base des données de la Banque-Carrefour, de la liste des redevables pouvant bénéficier d’une exonération. 153 dossiers ont été annulés manuellement par des agents.

(60) Faute de paiement, la redevance enrôlée (AER) a été transmise à l’huissier compétent afin qu’il mette le redevable en demeure de payer sa dette.

(61) AER : l’invitation à payer n’ayant pas été honorée, la redevance a été enrôlée.

(62) IAP : invitation à payer. Il s’agit de l’état initial de la facture.

Ces annulations manuelles résultent des situations suivantes :

- personnes taxées d’office parce qu’elles n’ont pas répondu aux demandes de renseignements et qui ont signalé, après réception de la facture ou de l’AER, qu’elles ne détenaient pas de poste de télévision ou dont l’absence de télévision a été constatée par un contrôleur (27);
- corrections d’erreurs d’encodage (7);
- personnes décédées, exonérées ou parties en maison de repos avant le 1^{er} avril 2006, informations dont le service n’a eu connaissance qu’après la facturation (15);
- plaques radiées avant le 1^{er} avril 2006, informations dont le service n’a eu connaissance qu’après la facturation (33);
- doubles taxations, annulées suite à la réclamation des intéressés (10);
- faillite (6);
- lettres de dessaisissement des appareils, antérieures au 1^{er} avril 2006 mais scannées tardivement (38);
- lettres de dessaisissement postérieures à la facturation (17).

4.4. *Évaluation des procédures de contrôle*

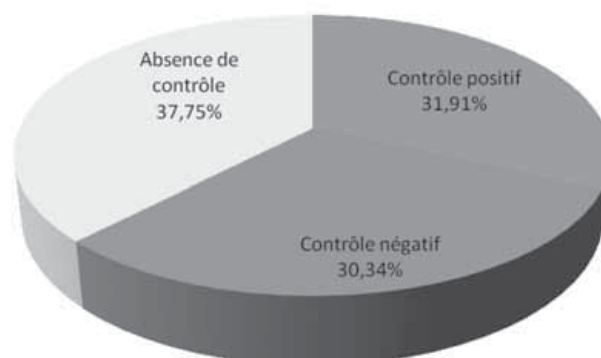
Une cellule de contrôle a été mise en place au cours de l’exercice 2005. Elle compte 13 contrôleurs, dont un est affecté spécifiquement à la région de langue allemande.

Selon le manuel de procédures, lorsqu’un contrôle est programmé, un formulaire de rapport contenant les données d’identification de la personne à contrôler est transmis aux contrôleurs. Ceux-ci doivent se rendre chez elle afin de constater la présence ou l’absence d’appareil de télévision ou d’autoradio. Ils rédigent un rapport de contrôle qu’ils transmettent pour traitement à une cellule ad hoc. Si les contrôleurs ne rencontrent personne sur les lieux, ils doivent, dans les limites légales du respect de la propriété privée et du domicile, essayer de repérer la présence des appareils. Les résultats du contrôle sont traduits selon une triple classification :

- contrôle positif : le contrôleur est rentré dans l’habitation et a vu un appareil de télévision ou, sans rencontrer personne, a pu observer de l’extérieur un appareil de télévision ou une parabole;
- contrôle négatif : le contrôleur est entré dans l’habitation et a constaté l’absence d’appareil de télévision ou a pu observer de l’extérieur que rien n’en laissait supposer la présence;
- absence de contrôle : le contrôleur, après être passé deux fois, n’a trouvé personne et n’a pu opérer de l’extérieur aucun constat concluant. Il a déposé un avis que l’intéressé devra renvoyer au service. Ces avis de passage sont rarement retournés. Un contrôle sommaire de la Cour a mis en lumière des erreurs de classification des résultats des contrôles (contrôles qualifiés de négatif au lieu d’absence de contrôle).

Compte tenu des personnes absentes lors du premier passage du contrôleur (9.149), la cellule Contrôle a effectué 25.781 visites au cours de l’année 2006, concernant 16.632 redevables.

Répartition des résultats des contrôles



Les contrôles sont effectués par vagues, selon une programmation dont le but est de couvrir, à intervalles réguliers, l'ensemble de la Wallonie.

Les contrôles effectués depuis la mise en place de la nouvelle cellule de contrôle ont spécialement visé :

- les personnes qui, dans la demande de renseignements de 2004, ont déclaré ne détenir ni télévision ni autoradio;
- les personnes qui ont introduit une contestation suite à la taxation d'office opérée au terme de l'opération de 2004;
- les personnes qui, dans la demande de renseignements de 2004, ont déclaré détenir uniquement un autoradio;
- les personnes ayant introduit une déclaration de dessaisissement de l'appareil;
- les hôtels et gîtes n'ayant pas répondu ou pas donné une réponse claire à la demande de renseignements.

Le service s'est fixé pour l'avenir les objectifs suivants :

- effectuer un nouveau recoupement entre la base de données *Athéna* et le registre national, pour détecter les nouveaux ménages installés en Wallonie qui ne sont pas soumis à la redevance. Ces personnes feraient l'objet d'un contrôle immédiat, sans demande de renseignements préalable;
- contrôler des personnes chez lesquelles, en leur absence, un avis a été déposé par le contrôleur et qui ne l'ont pas renvoyé au service.

5. Le service Recouvrement

5.1. Missions

Le service Recouvrement est chargé, d'une part, du traitement des demandes de facilités de paiement et, d'autre part, de la gestion des dossiers transmis aux huissiers de justice. Les cas de médiation de dettes, de règlements collectifs de dettes, de faillites, d'administrations provisoires, de concordats judiciaires, d'impayés d'hôtels et de débiteurs décédés lui sont également dévolus. Enfin, ce service traite les retours de courrier.

5.2. L'encours des droits non recouverts (pour les années 2006 et antérieures)

L'encours de la redevance est présenté dans le tableau ci-après.

Encours de la redevance au 31 décembre 2006 et au 30 juin 2007

Années	Encours au 31.12.2006	Encours au 30.06.2007
1990	401,42	401,42
1991	714,45	705,41
1992	13.145,18	12.991,66
1993	5.672,17	5.440,52
1994	15.472,67	15.307,89
1995	25.758,82	25.950,26
1996	168.922,10	167.223,35
1997	349.816,90	344.767,59
1998	686.833,31	675.120,62
1999	996.667,25	979.533,84
2000	1.982.170,64	1.943.262,77
2001	4.468.745,05	4.361.890,14
2002	10.664.200,76	10.251.349,12
2003	8.153.993,86	7.556.988,27
2004	17.618.310,02	16.517.200,14
2005	27.552.932,41	24.101.524,79
2006	34.428.874,89	22.254.939,83
Total	107.132.631,90	89.214.597,62

Source : base de données *Athéna*

(en euros)

Il ressort de ce tableau qu'au 31 décembre 2006, le montant total des redevances restant à recouvrer s'établissait à 107,1 millions d'euros. Cet encours était constitué, à hauteur de 19,4 millions d'euros, de droits impayés pour les années 2002 et antérieures et, à hauteur de 87,7 millions d'euros, de montants non recouverts pour les années 2003 à 2006.

Au 31 décembre 2006, 38,9 millions d'euros de droits non recouverts étaient toujours en situation d'IAP (63). L'enrôlement des montants non apurés de la facturation d'octobre 2006, opéré au mois de février 2007, a entraîné la diminution de ce montant, qui s'établissait à 13,2 millions d'euros au 30 juin 2007.

5.2.1. *Années 2002 et antérieures*

Tous les droits impayés relatifs aux années 2002 et antérieures, pour lesquels aucune contrainte n'a été décernée, devaient être enrôlés dès que possible après l'entrée en vigueur du décret. Toutefois, lors de son contrôle précédent, la Cour avait constaté que les droits ne correspondant pas à une période complète de facturation (12 mois), les droits mis en suspens ainsi que ceux pour lesquels un plan de paiement avait été accordé (même s'il n'était pas respecté), n'avaient pas systématiquement fait l'objet d'un enrôlement. Elle avait recommandé que le service prenne rapidement les mesures propres à assurer un traitement rapide de ces dossiers, pour éviter que leur recouvrement ne reste définitivement suspendu.

Comme le montre le tableau ci-après, arrêté au 30 juin 2007, ces recommandations n'ont pas été suivies d'effet.

Répartition au 30.06.2007 des droits impayés des années 2002 et antérieures

État	Montant
Enrôlés	9.815.494,83
Rappel	411.872,50
Suspendus	402.389,33
Contrainte	1.854.527,73
Plan de paiement	2.122.708,09
Surséance temporaire	3.449.575,59
Invitation à payer	727.376,52
Total	18.783.944,59

(en euros)

5.2.2. *Années 2003 et suivantes – contrôle des délais d'enrôlement*

L'article 26 de la loi dispose que les redevances non payées dans les délais prescrits par l'invitation à payer font l'objet d'un enrôlement dans un délai de trois ans. Lors de son précédent contrôle, la Cour a estimé que l'optimisation du rendement de la redevance exigeait un enrôlement rapide, de manière à éviter notamment un cumul des impayés de plusieurs années et la disparition des redevables. Elle avait dès lors recommandé une réduction des délais d'enrôlement pratiqués par le service (atteignant parfois plus de 500 jours). Comme le montre le tableau ci-dessous, les remarques de la Cour ont été prises en compte. On observe en effet, depuis la facturation d'avril 2006, des délais d'enrôlement des factures impayées substantiellement raccourcis.

(63) En d'autres termes, seule l'invitation à payer avait été adressée au redevable.

Délai d'enrôlement des factures impayées

Date de facturation	Date de l'enrôlement	Délai (en jours)
avril 2003	20 septembre 2003	172
octobre 2003	26 mars 2005	542
avril 2004	15 novembre 2005	593
octobre 2004	26 mars 2005	176
avril 2005	15 novembre 2005	228
octobre 2005	8 décembre 2006	433
avril 2006	4 novembre 2006	217
octobre 2006	17 février 2007	139
avril 2007	5 septembre 2007	167

Il convient toutefois de rappeler qu'en ce qui concerne les taxations d'office des années 2004 à 2006, effectuées suite à l'absence de réponse aux demandes de renseignements adressées aux ménages au cours du dernier trimestre de l'année 2004, seule l'année 2004 a été enrôlée jusqu'à présent. Cette décision a été prise en vue de réduire le nombre de contestations. Les taxations d'office non honorées des années 2005 et 2006 sont dès lors toujours en situation d'IAP.

Malgré le raccourcissement des délais, le taux d'enrôlement des droits impayés des années 2005 et 2006 reste relativement faible.

Pourcentage d'enrôlement des droits impayés des années 2003 à 2007

	À récupérer au 30.06.2007 (1)	Plan de paiement accordé (2)	Mis en surséance (3)	Solde (4) = (1)-(2)-(3)	Montants enrôlés (5)	(5)/(4)
2003	7.556.988,27	1.887.326,32	612.059,93	5.057.602,02	5.009.932,31	99,1%
2004	16.517.200,14	3.286.429,88	556.851,80	12.673.918,46	12.201.520,15	96,3%
2005	24.101.524,79	3.110.122,59	400.302,39	20.591.099,81	14.640.947,77	71,1%
2006	22.254.939,83	2.724.692,68	113.327,57	19.416.919,58	13.335.918,05	68,7%
2007	21.193.350,80	0,00	3.911,36	21.189.439,44	123.092,53	0,6%
Total	91.624.003,83	11.008.571,47	1.686.453,05	78.928.979,31	45.311.410,81	57,4%

(en euros)

5.3. Suivi des plans de paiement

Les redevables qui le demandent peuvent bénéficier d'un plan de paiement pour une durée maximale de 12 mois (64), pour autant que certaines conditions soient réunies (notamment qu'un plan de paiement accordé antérieurement ait été dûment honoré).

Actuellement, la vérification du respect des plans de paiement se fait manuellement, ce qui empêche tout contrôle efficace.

Le système de gestion devait intégrer une application qui contrôle le respect de ces plans et signale les situations où deux échéances successives d'un plan demeurent impayées et où les montants versés sont inférieurs à ceux convenus dans le plan. À la clôture du présent contrôle, cette application n'était pas encore mise en place.

(64) 24 mois en cas de médiation de dettes.

On observe toutefois une amélioration par rapport au contrôle précédent : les agents qui découvrent un plan de paiement non respecté par le redevable peuvent maintenant le désactiver, ce qui n'était pas possible auparavant. Cette opération a pour effet de remettre le dossier dans le circuit normal de recouvrement (enrôlement, mise en demeure, contrainte).

5.4. Le recours aux huissiers de justice

Selon le manuel de procédures, le dossier de tout redevable qui n'a pas donné suite à l'avertissement-extrait de rôle doit, hors cas d'un retour du courrier, être transmis à un huissier de justice en vue de la notification d'une mise en demeure.

En cas d'absence de réaction du débiteur à la mise en demeure, l'huissier peut proposer au receveur le recours à la contrainte.

Par ailleurs, s'il estime que les chances de recouvrement sont trop réduites (redevable insolvable, introuvable, domicilié à l'étranger), il renvoie le dossier au service en justifiant les motifs de ce renvoi. Dans ce cas, le service met le dossier en surséance provisoire.

Dans les premières années qui ont suivi l'entrée en vigueur (au 1^{er} janvier 2003) du décret, aucun dossier n'a été communiqué à un huissier. Cette procédure a repris à la fin de l'année 2005. En effet, entre le mois de décembre 2005 et le mois de juin 2007, 66.048 dossiers ont été transmis à des huissiers pour un montant total de 17,4 millions d'euros. Compte tenu des montants annulés et apurés, un montant de 13,3 millions d'euros restait à percevoir au 30 juin 2007. En principe, pour tous ces dossiers, la possibilité de décerner une contrainte devrait être envisagée.

Toutefois, depuis l'entrée en vigueur du décret et jusqu'au 31 décembre 2007, aucune contrainte n'a été décernée. En vertu de l'article 35 du décret du Conseil régional wallon du 6 mai 1999 relatif à l'établissement, au recouvrement et au contentieux en matière de taxes régionales directes, rendu applicable aux redevances radio et télévision par l'article 31 du décret, la contrainte doit être décernée par le receveur des taxes et redevances. À l'époque du contrôle, aucun receveur n'avait encore été désigné.

La situation devenait critique car, le 20 septembre 2008, tous les montants impayés enrôlés le 20 septembre 2003 (65) seraient prescrits. En effet, en vertu de l'article 29 du décret, la redevance se prescrit par cinq ans à compter de la date d'envoi de l'avertissement-extrait de rôle notifié au redevable. Par ailleurs, comme le soulignent les juristes du service dans leur note du 23 novembre 2006, une simple mise en demeure, au contraire de la contrainte, ne peut être considérée comme un acte interruptif de la prescription.

Sur les 356.727 droits impayés, représentant un montant de 37,2 millions d'euros, ayant fait l'objet d'un enrôlement en septembre 2003, 177.812 droits pour un montant de 18,4 millions d'euros ne sont toujours pas apurés en septembre 2007 et seront prescrits dans quelques mois si aucune contrainte n'est envoyée. Une partie importante (72,5 %) n'a pas dépassé le stade de l'enrôlement. Le reste a fait l'objet d'une mise en demeure (17,0 %) ou a été mis en surséance temporaire (10,5 %).

Dans sa dépêche du 27 février 2008, le fonctionnaire dirigeant de l'organisme a signalé que, depuis le 1^{er} décembre 2007, le service était doté d'un receveur et que les premières contraintes avaient été décernées en janvier 2008.

6. Conclusions et recommandations

Depuis le dernier contrôle de la Cour, le service a consenti d'importants efforts afin d'améliorer la perception de la redevance.

Comme il l'avait prévu, il a résorbé le retard dans l'envoi des AER et a effectivement repris les contrôles sur place.

(65) Il s'agit du premier enrôlement effectué par le Service.

Par ailleurs, un receveur a été désigné tout récemment. Il pourra ainsi mener à leur terme les procédures de recouvrement forcé, par l'établissement de contraintes, et éviter la prescription (septembre 2008) des redevances enrôlées en 2003.

Enfin, la Cour a constaté que l'opération de demandes de renseignements mise en œuvre en 2004 a débouché sur une augmentation des enrôlements tout en s'accompagnant d'une relative stagnation de la perception. Celle-ci s'est toutefois redressée en 2007, affichant une augmentation de 11,1 millions d'euros par rapport aux recettes de l'exercice précédent.

Pour l'avenir, il conviendrait que le service adapte certains types de contrôle dans le but de garantir une meilleure couverture de l'assiette imposable.

2.4. Contrôle des recettes des points de vente de la direction de la communication du ministère de la Région wallonne (66)

La Cour a procédé à un contrôle des recettes réalisées par les différents points de vente de la direction de la communication du ministère de la Région wallonne. Elle a ainsi identifié plusieurs problèmes, liés notamment à la perception de recettes en espèces. Les remarques formulées à propos des services centraux de la direction ont trait à la gestion des stocks de publications et à l'insuffisance du contrôle des points de vente; quant à ceux-ci, les lacunes relevées concernent essentiellement le non-respect des directives et la conservation des espèces résultant des ventes. La Cour a également dénoncé l'absence de comptabilisation des soldes de caisse au 31 décembre de chaque exercice.

1. Introduction

1.1. *Objet et méthode du contrôle*

Dans le courant du premier trimestre 2008, la Cour a vérifié les conditions qui président à la perception et à la conservation des recettes perçues en espèces par les points de vente de la direction de la communication (Dircom), qui dépend de la division du secrétariat général du ministère de la Région wallonne (MRW).

L'avant-projet de rapport consignait les résultats du contrôle a été communiqué, le 15 avril 2008, au secrétaire général du MRW et à l'inspecteur général de la Dircom. Il a fait l'objet d'une réunion contradictoire, qui s'est tenue le 23 avril 2008 entre des représentants de la Région et de la Cour. Le secrétaire général a adressé un mémoire en réponse à la Cour le 6 mai 2008.

Les principaux éléments de ce courrier ainsi que certains éclaircissements apportés lors de la réunion précitée ont été intégrés dans le projet de rapport qui a été adressé au vice-président et ministre du Budget, des Finances et de l'Équipement du Gouvernement wallon par lettres du 8 juillet 2008, auxquelles il n'a pas été répondu à ce jour.

1.2. *Importance financière des recettes de la Dircom*

Les recettes de la Dircom sont imputées à l'article 16.02 – *Produits de la vente de biens non durables et de services, loyers, etc.* – MRW de la division 10 – *Gestion générale du Ministère de la Région wallonne* du secteur II – *Recettes générales non fiscales* du titre I – *Recettes courantes* du budget des recettes de la Région wallonne.

Déduction faite des remboursements des sommes indues et trop perçues, les recettes réalisées par les points de vente et versées sur un compte géré par le receveur général du MRW se sont élevées aux montants repris ci-contre.

(66) Dr 3.392.839.

2002	2003	2004	2005	2006	2007
58.312,75	47.359,96	43.975,54	67.462,67	34.428,05	28.771,97

(en euros)

Selon les responsables de la Dircom, la diminution des recettes observée depuis 2006 s'explique par celle de la vente des publications éditées par l'Institut du patrimoine wallon (IPW) (67).

2. Les modes d'acquisition des publications payantes

L'une de ses missions consistant à assurer l'information du citoyen wallon, la Dircom diffuse un grand nombre de publications, gratuites ou payantes, qui peuvent être soit commandées par différents canaux (téléphone, télécopieur, courriel, voie postale), soit directement retirées ou achetées dans les différents points de vente et les Mobilinfos, qui ne disposent toutefois que des publications gratuites.

Le règlement des ouvrages payants se fait selon deux modes :

- par versement anticipé, à l'aide d'un bulletin de virement adressé par les services de la Dircom à la suite de la commande; ce mode de paiement a représenté 20,2 % de l'ensemble des recettes 2007 (25,3 % en 2006);
- par acquittement (en espèces, via *Mister Cash* et Proton) dans les treize points de vente de la Dircom, à savoir :
 - les neuf centres d'informations et d'accueil (CIA);
 - la librairie La Wallonie sise à Jambes, qui, à elle seule, représente 15,0 % des ventes réalisées en 2007;
 - les trois Espaces Wallonie (EW), situés à Bruxelles, Charleroi et Liège.

3. Les problèmes spécifiques aux services centraux de la Dircom

3.1. Gestion des stocks

Un programme informatique, dénommé *Catcia*, a été mis en place pour gérer le stock de publications conservées au siège central de la Dircom.

L'inventaire réalisé en janvier 2008 a révélé l'absence inexplicquée d'ouvrages : selon le procès-verbal établi à cette occasion, il manquait 30 livres, représentant une valeur de 343 euros. Ces disparitions résultent probablement de la sécurisation insuffisante de l'accès aux locaux où sont entreposés ces ouvrages. La Cour a recommandé de prendre des mesures adéquates pour y mettre fin.

Lorsque les agents des services centraux adressent de nouvelles brochures aux différents points de vente, ils les sortent de leur stock puisque, grâce au même programme informatique, elles seront, dès leur réception, enregistrées dans le stock du point de vente concerné. Le programme permet aussi d'enregistrer les ventes et les distributions réalisées – les gestionnaires de ces points de vente peuvent donc à tout moment suivre, par voie informatique, l'évolution de leur propre stock –, ainsi que d'effectuer la gestion comptable des points de vente.

La Cour a relevé que l'application informatique ne permettait pas aux agents des services centraux de la Dircom de connaître l'état des stocks des treize points de vente, ni aux gestionnaires de ces derniers d'être informés de celui du stock central et des autres points de vente. Cette situation est susceptible d'entraver le service rendu aux citoyens.

Dès 2003, en vue de remédier à ce problème, les gestionnaires des différents points de vente ont demandé une modification de l'application informatique. Toutefois, ces demandes n'ont pas été suivies d'effet.

(67) Cet organisme pourvoit lui-même à une grande partie des ventes.

3.2. Les directives aux points de vente et le contrôle interne

Compte tenu du nombre et de la spécificité de la gestion des points de vente (tenue d'une caisse et d'un inventaire physique et informatique), il convenait que les services centraux de la Dircom édictent des instructions pour encadrer cette gestion et en surveillent la bonne application.

En 2003, les responsables de la Dircom ont effectivement rédigé des instructions, qui stipulaient notamment la vérification journalière de la caisse, le montant maximum des liquidités à conserver sur place et l'établissement d'un inventaire annuel en janvier. Par ailleurs, depuis 1997, différents agents ont été désignés pour exercer un contrôle interne sur les points de vente.

Il apparaît toutefois que ces instructions ont été mal appliquées par les différents points de vente, ce qui a favorisé l'apparition des problèmes relevés ci-après et conduit à une disparité des pratiques et procédures.

Deux facteurs peuvent expliquer cette situation :

- lors des visites effectuées par la Cour dans les différents points de vente, les gestionnaires en fonction ont déclaré ne pas avoir connaissance de l'existence d'instructions; il semble donc qu'il y ait eu en l'occurrence un problème de communication entre les responsables de la Dircom et les points de vente : la relative ancienneté de ces instructions (68) pourrait être à l'origine de ce problème;
- par ailleurs, si la fonction de contrôle interne des points de vente a toujours été pourvue d'un titulaire, celui-ci n'a pas systématiquement effectué de vérifications sur place et aucun rapport de contrôle n'a pu être produit.

Dans sa réponse, le secrétaire général a précisé qu'une synthèse des instructions a été renvoyée à tous les agents concernés le 6 mai 2008 et que ces derniers ont été invités à déposer celles-ci en un endroit unique, clairement identifié et connu de tous.

4. Les problèmes spécifiques aux points de vente

La Cour a effectué des contrôles sur place dans dix des treize points de vente; seuls, les CIA de Tournai, Arlon et Wavre n'ont pas été visités.

4.1. La gestion des espèces

4.1.1. Comptage des caisses

Dans chacun des points de vente visités, la Cour a procédé au comptage des espèces en caisse, afin de vérifier si celles-ci correspondaient bien au solde financier mentionné dans le programme *Catcia*.

Trois des dix caisses présentaient un manque, à savoir celles des :

- CIA de Namur, manque de 84,01 euros (espèces comptées : 147,59 euros – solde informatique : 231,60 euros);
- CIA d'Eupen, manque de 14,45 euros (espèces comptées : 380,12 euros – solde informatique : 394,57 euros);
- CIA de Mons, manque de 130,00 euros (espèces comptées : 19,13 euros- solde informatique : 149,13 euros).

L'origine des manques constatés résulterait d'emprunts à titre privé de membres du personnel. Le défaut de comptage régulier de la caisse des CIA de Namur⁶⁹ et d'Eupen a probablement contribué à la survenance de ces problèmes.

Dans sa réponse, le secrétaire général a signalé que ces trois débits seraient comblés et les caisses soldées.

(68) Même si elles ont été rappelées au cours de réunions de services qui se sont tenues les 16 mars et 9 novembre 2004.

(69) Ce centre n'aurait plus procédé à un tel comptage depuis plus d'un an.

La Cour a recommandé l'interdiction absolue de tout prélèvement – à titre privé – dans la caisse et préconisé le respect des instructions prescrivant un comptage du contenu de la caisse lors de chaque changement de service. Par ailleurs, elle a rappelé que les espèces contenues dans les différentes caisses au 31 décembre de chaque exercice doivent être mentionnées dans le compte du receveur général du MRW (70) et que ce dernier doit établir et transmettre à la Cour des comptes un compte de déficit chaque fois qu'un manque de caisse est constaté.

Dans sa réponse, le secrétaire général a émis diverses remarques à l'encontre de ces recommandations. Il a d'abord rappelé le mécanisme de fonctionnement du compte bancaire relatif aux recettes des points de vente du MRW : afin de conjuguer pragmatisme et efficacité, il a été décidé que les agents des points de vente y déposeraient leur encaisse et que seul le receveur général (ou son remplaçant) serait habilité à débiter ces comptes. Jusqu'à leur versement sur le compte bancaire, la conservation des fonds demeure donc de la responsabilité de ces agents.

Compte tenu de ces éléments, le secrétaire général a estimé qu'il ne pouvait souscrire à la recommandation de la Cour des comptes visant à obliger le receveur général du MRW à mentionner dans son compte le solde de caisse des points de vente et à établir un compte en déficit en cas de constatation d'un manque.

Pour étayer sa position, il s'est référé à la circulaire n° 90/1 du 8 janvier 1991 du MRW relative aux procédures administratives pour l'ordonnancement, la liquidation et le recouvrement des recettes, selon laquelle le receveur est seul chargé de la perception des recettes, à l'exception de celles perçues au comptant.

Le secrétaire général a enfin souligné que le receveur général du MRW, affecté à la division de la trésorerie, ne pouvait endosser une quelconque responsabilité envers des actes d'agents sur lesquels il n'avait aucune autorité.

La Cour n'a pu se rallier à l'argumentation du secrétaire général, pour les raisons suivantes.

En premier lieu, les espèces contenues, au 31 décembre de chaque année, dans les différentes caisses disséminées auprès des services du MRW doivent être reprises annuellement dans le compte de trésorerie du compte général. Pour ce faire, elles doivent au préalable être enregistrées dans un compte de comptable puisque le compte de trésorerie procède en principe de la consolidation de tous les comptes particuliers de comptables.

Ensuite, l'article 59 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État stipule que la perception des deniers de l'État ne peut être effectuée que par un comptable du trésor public et en vertu d'un titre légalement établi. Par ailleurs, selon l'article 60 des mêmes lois, aucune manutention des deniers appartenant au trésor public ne peut être exercée, aucune caisse publique ne peut être gérée que par un agent placé sous les ordres du ministre des Finances, nommé par lui ou sur sa présentation, responsable envers lui de sa gestion et justiciable de la Cour des comptes. La gestion des caisses des points de vente de la Dircom a toujours été effectuée en méconnaissance de ces dispositions puisqu'aucun comptable n'a jamais été désigné au sein de cette direction.

Considérant ces deux éléments, la Cour a préconisé que les comptes du receveur général du MRW fassent mention des soldes de ces caisses au 31 décembre de chaque exercice, ou que le ministre régional des Finances désigne un comptable spécifique au sein de la Dircom.

Si le receveur général du MRW était désigné comptable des points de vente de la Dircom, il ne pourrait être tenu responsable des fautes commises par les agents chargés de la gestion des caisses, mais il devrait toutefois démontrer qu'il n'a pas failli à ses devoirs d'instruction et de surveillance de ces agents.

(70) Dans le passé, la Cour a régulièrement dénoncé le fait que le numéraire contenu dans les caisses de certains services du MRW ne figurait ni dans le compte annuel de son receveur général, ni, partant, dans le compte général de la Région.

En tout état de cause, le secrétaire général a informé la Cour que des dispositions seraient prises afin de permettre au receveur général du MRW d'être en possession d'une situation des caisses en espèces des points en vente, arrêtée au 31 décembre de chaque année, ainsi que d'un récapitulatif annuel reprenant, mois par mois, les recettes perçues.

Par ailleurs, l'examen des recettes perçues en 2007 par les centres visités fait apparaître deux particularités :

- l'EW de Liège, l'un des points de vente les plus importants, n'a pratiquement enregistré aucune recette en novembre et en décembre 2007, alors que les produits de l'année se sont élevés globalement à près de 2.900 euros;
- le CIA de Verviers affiche une diminution substantielle de ses recettes (378,72 euros en 2007 et 706,35 euros en 2006).

4.1.2. Conservation des espèces

Tous les points de vente disposent d'un coffre-fort, muni d'un code chiffré, ainsi que d'une ou deux petites caisses métalliques fermant à clé.

Cependant, le CIA de Namur fait exception : il n'est pas doté d'un coffre-fort, les espèces sont conservées dans un tiroir de bureau, laissé régulièrement ouvert et la caisse métallique qu'il possède, en principe, n'a toutefois pas été retrouvée lors du contrôle. La sécurité des espèces n'est donc pas assurée dans ce point de vente.

La Cour a par ailleurs constaté que les terminaux *Banksys* de la librairie La Wallonie et du CIA d'Eupen n'étaient plus opérationnels depuis respectivement les mois d'octobre et de mars 2007, ce qui oblige les gestionnaires de ces deux points de vente à manier plus d'espèces que nécessaire.

4.2. Sécurisation, présentation et inventaire des ouvrages payants

4.2.1. Sécurisation

Dans beaucoup de points de vente, la configuration des lieux ne permet pas aux gestionnaires d'avoir, depuis leur guichet ou leur bureau, une visibilité totale des ouvrages exposés.

La présence d'un miroir rond, comme au CIA de La Louvière, suffirait bien souvent à résoudre ce problème.

4.2.2. Présentation

Pour atteindre l'objectif d'information du citoyen wallon imparti à la Dircom, il convient que les brochures proposées à celui-ci soient bien mises en évidence dans les différents points de vente.

Cette condition n'est pas toujours remplie car tous les centres qui bénéficient d'une ou de plusieurs vitrines à rue ne les mettent pas tout à fait en valeur. C'est le cas notamment des CIA d'Eupen, de Verviers, qui n'expose que des publications gratuites, et de Namur, où la présentation des brochures est peu conviviale.

Par ailleurs, tous les points de vente n'affichent pas systématiquement le prix des ouvrages exposés et n'utilisent pas l'intégralité des armoires vitrées dont ils disposent.

4.2.3. Les inventaires

Tous les points de vente doivent établir en début d'année l'inventaire physique des publications qu'ils ont en stock et en rapprocher les résultats des états tirés à partir du programme informatique *Catcia*.

La réalisation de cet inventaire au début de l'année 2008 n'a pu être réalisée de manière optimale dans deux points de ventes : d'une part, le CIA de Namur en raison du désordre régnant dans le local où sont entreposées les brochures et, d'autre part, l'Espace Wallonie de Charleroi, qui ne dispose pas de locaux appropriés pour stocker toutes ses publications.

Lors du contrôle de la Cour, tous les points de vente visités avaient réalisé leur inventaire, à l'exception du CIA d'Eupen. L'examen des procès-verbaux d'inventaire a révélé l'absence de l'un ou l'autre ouvrage auprès de certains points de vente. La Cour n'a toutefois pu procéder à un contrôle systématique de la qualité de la procédure d'inventaire puisque toutes les listes, tirées du programme *Catcia*, reflétant le stock comptable, ne lui ont pas été fournies⁷¹.

Dans la pratique, certains points de vente transmettent leur inventaire aux services centraux de la Dircom, en signalant, le cas échéant, l'absence de certains ouvrages, comme le prescrivent les instructions. D'autres ne le font jamais. Il conviendrait que cette procédure de transmission soit généralisée et que les points de vente conservent les listes utilisées pour réconcilier l'inventaire physique et comptable.

Les nouvelles instructions communiquées aux différents points de vente le 6 mai 2008 répondent adéquatement à ces recommandations.

4.3. Tenue de la comptabilité des ventes

Aucune assurance de la bonne gestion financière des centres ne peut être fournie sans qu'il soit établi que toutes les ventes sont bien enregistrées dans le programme informatique *Catcia*.

Pour les brochures qui sont payées en espèces, cette vérification n'est pas possible. Le contrôle effectué pour les paiements effectués par *Mister Cash* et Proton (via les terminaux *Banksys*) a fait apparaître que certaines ventes, réglées via le terminal *Bank-sys*, n'avaient pas été encodées dans le programme informatique. C'est le cas de ventes effectuées par le CIA de Namur les 22 janvier et 30 avril 2007 et par le CIA de Verviers le 30 avril 2007.

De telles omissions, si elles deviennent répétitives, sont de nature à rendre impossible la réconciliation des inventaires physiques et comptables (stocks enregistrés dans le programme *Catcia*) et à jeter un doute sur la régularité de la gestion des points de vente. Pour prévenir de telles erreurs, la Cour recommande que tous les points de vente sortent quotidiennement le ticket de clôture du terminal *Banksys*, de manière à s'assurer qu'ils ont bien enregistré toutes les ventes payées avec une carte.

4.4. Accessibilité des points de vente aux personnes à mobilité réduite

La Cour a constaté que tous les points de vente n'étaient pas facilement accessibles aux personnes à mobilité réduite (non-adaptation des seuils d'entrée). En outre, la configuration des lieux peut parfois rendre problématique le déplacement de ces personnes à l'intérieur des locaux.

5. Conclusions

La Cour a relevé des déficiences dans la gestion comptable et matérielle des points de vente de la Dircom, lesquelles trouvent sans doute leur origine dans la diffusion imparfaite des directives et l'insuffisance du contrôle effectué dans les centres.

À l'avenir, les problèmes devraient s'atténuer car, dans sa réponse, le secrétaire général a signalé que « (...) suite au faible revenu des ventes, de surcroît versé au Trésor, sans possibilité d'affectation des recettes à des opérations de communication, il a été décidé de retirer, à partir du 1^{er} juin, toutes les publications payantes présentes dans les CIAs et Espaces Wallonie; le public pourra consulter un exemplaire et le commander par toute autre voie; seule la librairie place de la Wallonie, dont c'est la fonction principale, conservera la vente de publications ».

(71) Plusieurs points de vente avaient détruit ces listings.

2.5. Contrôle de la gestion des recettes des cafétérias du ministère de la Région wallonne (72)

Le contrôle des recettes émanant des cafétérias du ministère de la Région wallonne a permis de découvrir un détournement de fonds perpétré par l'agent chargé de cette gestion. Ce détournement a été favorisé par des lacunes organisationnelles et un manque de contrôle interne. Plusieurs mesures ont été prises afin de sécuriser la gestion des recettes des cafétérias. Par ailleurs, la Cour a dénoncé l'illégalité des procédures de perception des recettes en espèces au sein du ministère.

1. Objet du contrôle

La Cour a effectué, dans le courant du second semestre 2007, un examen des recettes des cafétérias du ministère de la Région wallonne (MRW). Cet examen a révélé d'importantes carences dans la gestion de ces fonds.

Les résultats de ce contrôle ont été communiqués au ministre chargé du Budget, des Finances et de l'Équipement ainsi qu'au ministre chargé des Affaires intérieures et de la Fonction publique, par lettres du 9 septembre 2008, auxquelles il n'a pas été répondu à ce jour.

2. Procédure de perception des recettes des cafétérias

Ces recettes sont versées et enregistrées sur un compte spécifique ouvert au nom du receveur général. Leur gestion est toutefois effectuée par la direction du support logistique, qui dépend de la division du recrutement et de la formation, au sein du secrétariat général du MRW.

Jusque récemment, l'agent qui assumait seul cette gestion était notamment chargé :

- de collecter les sacs (scellés) de recettes transmis par les réfectoristes;
- de recompter les espèces présentes dans chaque sac et de mentionner les résultats de ce recomptage sur le formulaire (relevé des recettes) joint aux espèces;
- de renvoyer aux réfectoristes une copie de ces formulaires annotés après recomptage et de classer l'exemplaire original;
- d'inscrire les recettes dans un livre-journal et de les déposer régulièrement sur le compte du receveur général.

3. Constatation d'un détournement de fonds

La Cour a constaté que l'agent chargé de la gestion des fonds détruisait les relevés de recettes des cafétérias. Ainsi, pour l'année 2006, la Cour n'a pu examiner que les relevés relatifs au dernier trimestre 2006 et seulement pour quelques cafétérias.

La comparaison des recettes mentionnées sur ces derniers relevés avec celles retranscrites dans le livre-journal et déposées sur le compte bancaire du receveur général a révélé des écarts inexplicables. Ceux-ci ont été immédiatement portés à la connaissance des supérieurs hiérarchiques de cet agent, lesquels, sur la base d'une enquête, ont confirmé l'existence d'un détournement de fonds. L'agent gestionnaire a reconnu les faits et avoué que, depuis sa prise de fonction en 2003, il prélevait régulièrement des fonds dans les pochettes des réfectoristes après leur comptage et avant leur enregistrement dans le livre-journal.

Le 5 octobre 2007, le MRW a déposé plainte contre cet agent.

L'administration régionale, sur la base de l'encodage des relevés des recettes des cafétérias, a chiffré à 112.581,38 euros le montant du préjudice subi par la Région wallonne. La police de Namur, en se fondant, quant à elle, sur les relevés des recettes retrouvés, l'a fixé à 40.961,96 euros.

(72) *Dr. 3.428.604.*

4. Lacunes dans l'organisation de la division du recrutement et de la formation

La Cour a relevé que l'absence de tout contrôle interne – notamment hiérarchique – du seul agent chargé de toute la responsabilité de la gestion des recettes transmises par les différentes réfectoires avait facilité la perpétration de ce détournement de fonds.

Suite aux constats de la Cour, l'administration régionale a pris plusieurs mesures en vue de sécuriser la gestion des recettes des cafétérias.

5. Lacunes dans l'organisation de la comptabilité en deniers du MRW

La Cour a constaté qu'aucun comptable justiciable de la Cour des comptes n'est chargé, par ou en vertu de la loi, de la perception et du maniement des recettes des cafétérias, ni d'en rendre compte au Trésor. En effet, la circulaire n° 90/01 du 8 juillet 1991 du secrétaire général du ministère de la Région wallonne exclut les droits au comptant de la mission de perception confiée au receveur général.

Par ailleurs, l'agent qui collectait les recettes des différentes cafétérias et des distributeurs de boissons et les reversait sur le compte ouvert au nom du receveur général ne possédait pas la qualité de comptable justiciable de la Cour des comptes.

Enfin, il apparaît que d'autres services au sein du MRW perçoivent des recettes en espèces en l'absence d'un comptable. Il s'agit :

- de la direction de la communication (Dircom) et, plus précisément, de ses différents points de vente (73);
- de la direction de l'information des aides relevant de la direction générale de l'économie et de l'emploi (vente de cédéroms); en outre, le service percepteur ne détient ni caisse, ni coffre-fort pour conserver les espèces perçues;
- le centre d'accueil et d'exposition du domaine de Hotemme (tickets d'entrée et visites guidées);
- le service des conseillers d'entreprises à Liège et à Mons (recettes d'honoraires, perçues partiellement en espèces).

En conséquence, la Cour a préconisé la réforme de l'organisation de la comptabilité en deniers du MRW. Cette réforme devrait se fonder soit sur une modification de la circulaire précitée, étendant les responsabilités du receveur général à toutes les recettes non fiscales perçues par la Région, y compris donc celles au comptant, soit sur la désignation de comptables chargés de la perception des recettes perçues en espèces au sein des différents services de l'administration wallonne.

(73) Cette gestion comptable fait l'objet de l'article *Contrôle des recettes des points de vente de la direction de la communication du ministère de la Région wallonne* dans le présent cahier.

2.6. Contrôle des dépenses effectuées au moyen des avances de fonds remises aux comptables extraordinaires du ministère de la Région wallonne et du ministère de l'Équipement et des Transports en 2006 (74)

La Cour a contrôlé la légalité et la régularité des dépenses effectuées au moyen des avances de fonds remises aux comptables extraordinaires du ministère de la Région wallonne (MRW) et du ministère de l'Équipement et des Transports (MET) en 2006. Elle a observé des faiblesses dans le traitement des dossiers : non-respect de certaines dispositions relatives aux missions à l'étranger, absence de consultation régulière de la concurrence, problématique de l'utilisation des chèques-repas et indemnités lors de la participation à des dîners et réceptions en Belgique, manque de précisions quant à la destination de certains achats et dépenses. Par ailleurs, en ce qui concerne le MRW, la Cour a formulé des remarques concernant des déclarations de créance relatives à des frais de parcours introduites par certaines administrations, le parrainage, le recours aux cartes de crédit et le contrôle du respect des délais dans l'exécution des marchés.

1. Introduction

La Cour a contrôlé la légalité et la régularité des dépenses effectuées au moyen des avances de fonds remises aux comptables extraordinaires du ministère de la Région wallonne (MRW) et du ministère de l'Équipement et des Transports (MET) en 2006 (hors cabinets).

1.1. Réglementation applicable

Conformément à l'article 15, 2^o, de la loi organique de la Cour des comptes, « *la justification de la créance peut se faire postérieurement au visa lorsque l'exploitation d'un service administratif, régi par économie, nécessite des avances à l'agent comptable de ce service* ». L'emploi de ces avances doit être justifié dans un délai de quatre mois, en vertu de l'alinéa 2 de l'article précité. Les menues dépenses d'administration liquidées par ce biais ne peuvent excéder un montant fixé par le décret budgétaire annuel. L'article 4 du décret contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année 2006 fixe à 5.500 euros hors TVA le montant maximum des dépenses pouvant être liquidées sur avances de fonds.

Les textes régissant les matières particulières sont les suivants :

- l'arrêté du Gouvernement wallon du 7 décembre 2003 portant organisation des missions à l'étranger, tel que modifié par l'arrêté du 1^{er} septembre 2003;
- 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 18 janvier 1965 portant réglementation générale en matière de frais de parcours.

1.2. Procédure

Les dépenses ont été examinées sur la base des documents présentés à l'appui des comptes d'avances de fonds et des renseignements obtenus en réponse aux questions posées aux comptables.

Ces contrôles ont été annoncés au secrétaire général du MRW et au secrétaire général du MET respectivement par lettres du 5 juin 2007 et du 11 septembre 2007.

L'avant-projet de rapport destiné au MRW a été envoyé à l'administration le 22 janvier 2008. L'administration du MRW a répondu par lettre du 22 février 2008.

L'avant-projet de rapport destiné au MET a été envoyé à l'administration le 26 février 2008. L'administration du MET a répondu par lettre du 10 mars 2008. Un débat contradictoire a eu lieu le 25 mars 2008.

(74) Drs 3.296.515 et 3.321.957.

Les projets de rapport ont été envoyés au ministre-président par lettres du 15 avril 2008.

Dans sa dépêche du 25 juillet 2008, le ministre-président a principalement signalé qu'il veillera à la stricte application, par les ordonnateurs, des recommandations de la Cour concernant les dépenses effectuées au moyen des avances de fonds remises aux comptes extraordinaires du ministère de la Région wallonne.

2. Missions à l'étranger

2.1. Ordre de mission

L'ordre de mission doit être soumis à l'autorité habilitée à octroyer l'autorisation, avant que la mission ait débuté et, au plus tard, le dixième jour ouvrable précédant le départ en mission.

2.1.1. MRW

Cette disposition n'est pas toujours respectée, principalement en ce qui concerne le délai requis pour transmettre l'ordre de mission.

2.1.2. MET

Dans certains cas, l'approbation est postérieure à la date à laquelle la mission a débuté.

L'administration reconnaît que la réglementation n'est pas toujours respectée. Cette situation est parfois due à l'impossibilité de respecter le délai imposé car la convocation est tardive et la réaction doit être rapide : c'est notamment le cas lors de petites missions d'un jour dans le cadre de réunions de travail dans des groupes de travail internationaux (convocation express par courriel) et dans les missions visant à réceptionner des produits. La solution à ce problème serait de simplifier la procédure dans ces deux cas, par exemple par le biais d'une délégation accordée au directeur de rang A 4.

L'administration a rappelé les règles en vigueur (75). En outre, elle prévoit de proposer une modification de la réglementation pour les deux cas cités ci-avant.

2.2. Reddition des comptes

Selon la réglementation, l'intéressé doit faire parvenir un décompte de ses frais de mission dans un délai de 60 jours ouvrables après le retour de la mission.

2.2.1. MRW

Même si l'inspecteur général en rappelle parfois l'obligation à l'administration, cette disposition n'est pas toujours respectée.

Dans sa réponse, l'administration précise que si le respect du délai de transmission du décompte des frais de mission relève de l'ordonnateur, les quelques infractions constatées en la matière par la division du budget sont relevées par note de contrôle budgétaire, qui ne doit pas être jointe systématiquement au compte du comptable. Si ce délai de 60 jours a été régulièrement rappelé aux services concernés – quelques remboursements ayant même été refusés – des délais particuliers peuvent être justifiés par des situations exceptionnelles (récupération de justificatifs, maladie).

2.2.2. MET

L'administration admet que le délai de 60 jours ouvrables entre la date de la mission et le décompte n'est pas toujours respecté. Par la circulaire précitée, elle a rappelé les règles en vigueur à cet égard.

(75) Circulaire du 26 mars 2008, réf. SG/EG/011 – Missions à l'étranger – Rappel de certaines règles.

2.3. Justification des frais de mission

Les frais doivent être justifiés par la production de pièces originales numérotées et annexées au décompte.

2.3.1. MRW

Dans certains cas, les pièces justificatives ne sont pas produites et l'administration se contente d'une déclaration sur l'honneur des intéressés.

Dans le cadre de ses contrôles, la division du budget admet la déclaration sur l'honneur dès lors que les circonstances en explicitent le contexte : des justificatifs n'ont pas été délivrés (taxi dans certains pays, appareils défectueux), l'agent a égaré la pièce ou elle lui a été dérobée.

2.3.2. MET

Parfois, les pièces produites sont sommaires et les montants exposés dépassent de loin les estimations. Dans d'autres cas, aucune pièce n'est produite.

L'administration estime que, dans la grande majorité des cas, les pièces originales sont numérotées et annexées au décompte, mais elle a néanmoins rappelé la réglementation dans la circulaire précitée.

2.4. Dépassement des montants prévus dans l'ordre de mission

Les dépassements des montants prévus dans l'ordre de mission doivent faire l'objet d'une motivation spécifique et détaillée.

2.4.1. MRW

Dans certains cas, les dépenses sont honorées au-delà du montant prévu dans l'ordre de mission et ce, sans motivation expresse.

Selon la division du budget, les dépassements se justifient en général par l'examen des pièces produites : réservation d'avion ou d'hôtel, par exemple. Les justifications éventuellement nécessaires sont réclamées indépendamment de l'approbation de l'ordonnateur, qui est requise par définition.

La Cour souligne que les motivations expresses n'apparaissent pas toujours.

2.4.2. MET

L'administration (MET) reconnaît que les motivations des dépassements constatés ne sont pas toujours explicites. Dans la plupart des cas, il s'agit de majorations des prix des voyages en avion car le coût du vol augmente entre la date à laquelle l'estimation est établie et le moment où la mission est effectivement approuvée.

Elle a demandé, dans la circulaire précitée, qu'une motivation adéquate du surcoût soit établie lorsqu'apparaissent des dépassements des montants initiaux repris dans l'ordre de mission.

2.5. Rapport de mission

Le chargé de mission doit faire parvenir un rapport dans les 30 jours suivant la fin d'une mission.

2.5.1. MRW

Pour l'ensemble des comptes examinés, ces rapports ne sont généralement pas joints aux pièces justificatives transmises à la Cour. Celle-ci s'interroge dès lors sur la manière dont l'administration contrôle le respect de cette prescription.

La division du budget estime que le rapport de mission n'est pas requis pour le paiement des frais de mission, lequel ne doit pas être joint à la reddition du compte de mission, ni au compte du comptable. Par ailleurs, à la connaissance de ses services, des rapports sont régulièrement adressés aux cabinets ministériels.

2.5.2. *MET*

Ces rapports n'ont jamais été joints aux pièces justificatives transmises à la Cour. Selon les renseignements obtenus, ils sont rédigés dans tous les cas, sauf parfois pour les missions techniques d'un jour.

L'administration confirme que des rapports sont systématiquement exigés lors des décomptes de frais.

Elle prévoit de transmettre dorénavant ces rapports à la Cour des comptes avec les pièces justificatives lors de la reddition des comptes.

La circulaire précitée mentionne l'obligation de joindre une copie du rapport aux pièces justificatives du décompte.

2.6. *Prix de la nuitée d'hôtel*

2.6.1. *MRW*

La circulaire du 1^{er} février 2005 (76), qui est parfois rappelée par le secrétaire général, fixe le prix de la nuitée à 125 euros maximum, quelle que soit la ville de séjour.

Le plafond précité est néanmoins dépassé dans certains cas. L'intervention est alors soit réduite au plafond autorisé, soit honorée intégralement à la suite d'une justification détaillée. Il arrive également qu'elle soit payée malgré une justification assez laconique, voire même sans justification.

Selon la division du budget, outre que la division des relations internationales n'est pas concernée par la circulaire visée, des dérogations sont acceptées par le secrétaire général sur la base de précisions, notamment, à l'intervention de la direction du contrôle des dépenses (problèmes de réservations dans une ville, si l'hôtel est imposé par les organisateurs, etc.).

La Cour considère, d'une part, que les dérogations susvisées n'apparaissent pas dans les dossiers et, d'autre part, que la disparité de traitement qu'elles induisent n'est pas justifiée.

2.6.2. *MET*

Contrairement au ministère de la Région wallonne, aucune circulaire ne plafonnait le montant de la nuitée.

L'administration signale que, dans certains cas, les hôtels sont imposés par les organisateurs de la réunion mais il s'agit d'exceptions.

Comme le suggérait la Cour, la circulaire du 26 mars 2008 précitée a fixé un montant maximal (77) pour la nuitée d'hôtel.

2.7. *Chèques-repas*

2.7.1. *MRW*

Les chèques-repas et indemnités y assimilées sont généralement déduits de l'indemnité accordée pour les frais de séjour.

Lorsqu'elle constate un manquement, la division du budget le relève par note de contrôle, non jointe nécessairement au compte du comptable extraordinaire, et réduit s'il échet les montants dus.

Toutefois, la Cour relève que cette déduction n'est pas opérée dans quelques cas.

(76) Circulaire du 1^{er} février 2005 du secrétaire général sur l'organisation des missions à l'étranger et le prix de la nuitée. Ce montant a été porté à 145 euros par la circulaire du 31 janvier 2008.

(77) Ce maximum est de 145 euros, petit-déjeuner compris.

2.8. Indemnités de séjour

2.8.1. MET

L'indemnité de séjour est fixée forfaitairement selon la destination géographique de la mission et est destinée à couvrir les frais que le participant de la mission doit supporter.

Le trajet aller-retour de l'aéroport ou de la gare de départ au lieu de mission fait l'objet d'un remboursement spécifique, ainsi que les frais de gardiennage de voiture à l'aéroport ou à la gare, sur production de justificatifs. Il en est de même pour les frais de gardiennage à l'hôtel du véhicule utilisé par le bénéficiaire de la mission.

Les autres frais, tels que taxi, bus, métro, frigo, bar, sont couverts par l'indemnité journalière et ne peuvent faire l'objet d'une prise en compte sur production de pièces justificatives, ainsi que le précisent d'ailleurs les ordres de mission. Toutefois, dans certains comptes, de tels frais ont été facturés en plus.

L'administration admet que la réglementation n'est pas toujours scrupuleusement respectée en ce qui concerne les frais de taxi, métro, frigo, bar qui ne peuvent être pris en compte.

Elle a rappelé la réglementation par la circulaire précitée.

2.9. Participation à des dîners et réceptions en Belgique

En cas de participation à des dîners et réceptions dans le cadre de leurs fonctions en Belgique, les fonctionnaires doivent, à l'instar de ce qui se fait lors de missions à l'étranger, renoncer aux chèques-repas et indemnités pour ces journées.

2.9.1. MRW

L'administration semble consciente de cette règle.

Quelles que soient les divisions organiques, il n'apparaît toutefois pas que ces chèques-repas et indemnités soient récupérés auprès des intéressés, ni qu'un contrôle soit exercé à ce sujet.

La réponse précise que la division du budget veille à faire respecter la circulaire du secrétaire général. Le service gestionnaire des chèques-repas est informé des participations à des colloques ou séminaires.

2.9.2. MET

Quel que soit le nombre de convives, seul le chèque-repas de la personne réglant l'addition est déduit.

Parfois même, aucun chèque n'est déduit.

Par ailleurs, afin d'assurer la transparence en la matière, les déclarations de créance relatives à des frais de représentation devraient mentionner systématiquement la date, le motif, la qualité et le nombre de personnes concernées par chaque dépense.

L'administration admet que le contrôle n'est pas fait systématiquement au niveau de la déduction des chèques-repas lors de dîners et réceptions en Belgique.

Elle décide de prévoir dans la réglementation l'obligation de mentionner la date, le motif, la qualité et le nombre de personnes concernées par chaque dépense relative aux frais de représentation et de rappeler que les chèques-repas doivent être systématiquement déduits.

3. Frais de parcours

3.1.1. MRW

Les déclarations de créance introduites par certaines administrations présentent un caractère laconique : elles ne renseignent pas le nombre de kilomètres parcourus, ni les montants des indemnités kilométriques, ni les dates des missions.

Pourtant le service de la comptabilité fait parfois des remarques à ce sujet.

La division du budget signale que des formulaires complets sont prévus et utilisés par les services.

4. Mise en concurrence

La loi du 24 décembre 1993 consacre, en son article 1^{er}, le principe de la concurrence. En cas de recours à la procédure négociée sans publicité préalable, cette loi recommande de consulter, si possible, plusieurs entrepreneurs, fournisseurs ou prestataires de services. L'impossibilité de recours à la concurrence doit être motivée, conformément à la loi du 29 juillet 1991 (78).

4.1.1. MRW

L'administration attire parfois l'attention sur la nécessité de consulter la concurrence.

La Cour a cependant constaté l'absence de mise en concurrence dans certains domaines en particulier : marchés de service relatifs aux voyages, prestations juridiques, assurances, télécommunications, revues de presse et traiteurs.

Ainsi, les prestations juridiques sont des marchés publics même si, dans certains cas, des aménagements sont nécessaires (79). Les contrats d'assurance n'échappent pas non plus à la qualification de marché public (80).

Enfin, des factures de télécommunications se rapportent au contrat conclu en 1996 entre la Région wallonne et Belgacom, agissant au nom et pour compte de la firme WIN, marché qui a également fait l'objet d'observations antérieures de la Cour (81).

Dans sa réponse, l'administration fait état de l'intervention régulière de la direction du contrôle des dépenses en la matière, laquelle veille à faire justifier les éventuels non-appels à la concurrence constatés; au-delà, les engagements juridiques doivent être honorés et les paiements assurés, fût-ce par des comptables.

La Cour maintient sa remarque au sujet de l'absence de concurrence constatée dans certains domaines et non justifiée.

Parfois, les travaux, quel qu'en soit le montant, sont confiés sans consultation de la concurrence à l'entreprise qui travaille le mieux parmi les moins chères.

Par ailleurs, la rédaction d'une convention prévoyant la reconduction tacite doit être proscrite car elle énerve le jeu normal de la concurrence.

4.1.2. MET

Dans le cas des marchés de services relatifs aux voyages, aux prestations juridiques, aux assurances, il n'est pas établi qu'une concurrence ait été organisée.

Par ailleurs, une série de contrats (location de conteneurs, de fontaines à eau, achats de radio GM, GP, entretien de photocopieuses, dératisation et autres) sont conclus pour des périodes trop longues au regard de la réglementation applicable aux marchés publics.

Enfin, certaines liquidations ne s'appuient pas sur des contrats, ou ceux-ci, anciens, sont introuvables.

(78) Loi du 29 juillet 1991 sur la motivation formelle des actes administratifs.

(79) 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.

(80) 13^e Cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I^{er}, *Doc. parl.*, Rég. w., 279 (2001-2002) – N^o 1, p. 29; 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. 108 et 109.

(81) 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, p. 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, 64 et 65.

L'administration se réfère à l'article 122, 1°, de l'arrêté royal du 8 janvier 1996, qui précise que la procédure négociée se constate par simple facture acceptée lorsque le montant du marché à approuver ne dépasse pas 5.500 euros hors TVA. Dans la plupart des cas, les montants concernés sont inférieurs à 1.000 euros (64.000 paiements sur 74.000).

La Cour précise qu'un contrat valablement conclu sous l'empire de la législation antérieure ne doit pas être automatiquement remis en cause à la suite de l'entrée en vigueur d'une réglementation nouvelle.

Toutefois, les principes généraux de bonne administration, en particulier celui d'économie, et la *ratio legis* de la loi du 24 décembre 1993 recommandent que des marchés conclus pour une durée indéterminée ou faisant l'objet d'une tacite reconduction soient régulièrement comparés aux conditions du marché et, par conséquent, remis en concurrence.

Enfin, les comptes d'avances de fonds peuvent supporter les marchés publics faisant l'objet d'une procédure négociée sans publicité préalable (article 17, § 2, de la loi précitée) et dont le mode de constatation se réfère à l'article 122, 1°, de l'arrêté royal du 8 janvier 1996.

La Cour rappelle que la consultation de la concurrence demeure la règle générale pour de tels marchés, mais peut être moins formalisée que pour les marchés publics excédant le montant de 5.500 euros hors TVA.

Elle souligne également que, pour des prestations à caractère répétitif dépassant le plafond précité, un engagement préalable doit être pris sur la base d'un marché passé avec le prestataire.

L'administration a rappelé les principes essentiels de la réglementation des marchés publics par sa circulaire du 28 mars 2008 (82).

5. Destination de certains achats et dépenses

5.1.1. MRW

À plusieurs reprises, la destination de certains achats (tels que livres, CD, DVD, pralines, fleurs, jouets, journaux, boissons, montres, bottes) n'est pas précisée.

De même, les motifs pour lesquels des repas sont organisés, ainsi que le nom et la qualité des participants ne sont pas toujours connus.

La mention expresse, sur la déclaration de créance, de la destination de ces achats ou du caractère officiel de ces dépenses garantirait une meilleure responsabilisation des bénéficiaires sur ce plan et éviterait les questionnements inutiles.

La division du budget signale qu'elle interroge quant à la justification des dépenses et veille à faire respecter la circulaire du secrétaire général relativement à la liste des participants aux « repas de travail », en tout cas lors de ses contrôles préalables aux paiements.

5.1.2. MET

La destination de certains achats et dépenses n'est pas toujours précisée.

De même, les motifs pour lesquels des repas sont organisés, ainsi que le nom et la qualité des participants ne sont pas toujours connus.

La mention expresse, sur la déclaration de créance, de la destination de ces achats ou du caractère officiel de ces dépenses est indispensable. Toute dépense à la charge du budget du MET doit en effet être justifiée.

L'administration prévoit d'améliorer la transparence en exigeant dorénavant par circulaire la mention expresse sur la déclaration de créance de la destination des achats ou du caractère officiel des dépenses.

(82) Circulaire du 28 mars 2008 – Mise en concurrence des marchés liquidés par avances de fonds.

6. Parrainage

6.1.1. MRW

Des dépenses sont imputées sur un article de la classe 12 (AB 12.02 – *Frais d'études, relations publiques, documentation, participation à des séminaires et colloques, frais de réunions*) alors qu'elles s'apparentent davantage à des subventions qu'à des marchés et devraient, dans cette mesure, être imputées sur un article de la classe 30 (83). En effet, ces dépenses sont essentiellement destinées à aider des associations ou clubs, sans réelle contrepartie pour la Région wallonne.

La présomption qu'il s'agit de subventions plutôt que de marchés est renforcée par les éléments suivants :

- le caractère forfaitaire des interventions;
- il s'agit parfois d'interventions dans les frais de fonctionnement;
- il arrive que la dépense soit qualifiée de subsides par les bénéficiaires eux-mêmes ou par le cabinet.

Dans un souci d'objectivité et d'efficacité, le parrainage devrait faire l'objet d'un règlement spécifique (84).

En tout état de cause, les subventions ne peuvent être liquidées au moyen des avances de fonds destinées aux menues dépenses de l'administration et doivent être soumises au visa préalable de la Cour des comptes.

Un logo « *Avec l'aide du ministre de ...* » se retrouve sur certaines pièces justificatives, tandis que le soutien est parfois apporté à des activités non reprises dans les compétences du ministre concerné.

7. Recours aux cartes de crédit

7.1.1. MRW

L'utilisation d'une carte de crédit individuelle par un agent de l'administration n'exonère aucunement son utilisateur de l'obligation de justifier de manière circonstanciée les dépenses ainsi exposées.

En outre, la Cour considère qu'il convient d'éviter les cartes de crédit établies au nom de l'administration.

La division du budget ne relève qu'un seul usage, qu'elle qualifie de régulier, d'une carte de crédit par la DRI, à destination de réservations de voyages. Cette carte n'est pas à la disposition d'agents mais logée dans une agence et cet usage avait été prévu à l'issue d'un marché public résultant d'un cahier des charges.

La Cour réitère, à ce propos, les observations formulées ci-avant.

8. Contrôle du respect des délais dans l'exécution des marchés

8.1.1. MRW

L'examen de certains marchés d'un montant inférieur à 5.500 euros révèle des faiblesses quant au contrôle du respect des délais et, lorsqu'un délai est fixé de date à date, quant à la problématique des intempéries.

(83) 152^e (7^e) Cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I^{er}, *Doc. parl.*, Rég. w., 92 (1995-1996) – N° 1, p. 35 à 37; 161^e (16^e) Cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I^{er}, *Doc. parl.*, Rég. w., 81 (2004-2005) – N° 1, p. 24.

(84) 161^e (16^e) Cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I^{er}, *Doc. parl.*, Rég. w., 81 (2004-2005) – N° 1, p. 24; 18^e Cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I^{er}, *Doc. parl.*, Rég. w., 482 (2006-2007) – N° 1, p. 50.

9. Conclusions

À l'issue des contrôles de dépenses effectuées au moyen des avances de fonds, la Cour formule les recommandations suivantes.

- Les dispositions réglementaires relatives aux missions à l'étranger doivent être davantage respectées et encadrées plus strictement.
- La mise en concurrence lors de la passation de marchés doit être renforcée pour ce qui concerne certains services relatifs, notamment, aux prestations juridiques, assurances, voyages et télécommunications.
- Les dépenses de parrainage doivent faire l'objet d'un examen rigoureux quant à la décision d'octroi et l'imputation. S'il s'agit d'interventions prises au titre de subventions, elles devraient être soumises au visa préalable de la Cour et ne peuvent être liquidées au moyen des avances de fonds consenties aux comptes extraordinaires du ministère de la Région wallonne pour honorer leurs menues dépenses.

2.7. Contrôle du programme 02 – *Gestion de l'espace rural* de la division organique 19 – *Agriculture et milieu rural* (85)

La Cour a contrôlé la légalité et la régularité des dépenses relatives à l'amélioration des voiries agricoles et aux aides au développement rural pour l'année 2006. La réglementation est dans l'ensemble bien respectée, mais les délais impartis aux différents intervenants pour l'accomplissement des formalités nécessaires ne sont pas toujours observés. En ce qui concerne les marchés publics, l'examen des dossiers a mis en évidence certains manquements, tels que l'absence de preuve du respect des règles de publicité de certains marchés et, de manière générale, la non-observance de la réglementation, par les pouvoirs adjudicateurs communaux, dans la désignation de la plupart des auteurs de projet et des coordinateurs sécurité-santé des chantiers subventionnés. Les observations formulées par la Cour en 2000 ont été suivies d'effet quant à la gestion des projets lancés dans le cadre des plans communaux de développement rural.

1. Introduction

La Cour a contrôlé la légalité et la régularité des dépenses imputées aux allocations de base (AB) 63.01 et 63.02 du programme 02 de la division organique 19 du budget de la Région wallonne pour l'année 2006.

Durant cette période, les crédits d'engagement afférents au budget initial de ce programme s'élevaient à 22.240.000 euros, tandis que les crédits d'engagement affectés aux allocations de base précitées, soit 13.800.000 euros, en représentaient plus de la moitié.

1.1. Cadre légal

Les références légales et réglementaires de portée générale sont les suivantes :

- l'arrêté du Gouvernement wallon (AGW) du 24 avril 1997 relatif à l'octroi de subventions aux pouvoirs publics subordonnés pour des travaux d'amélioration des voiries agricoles;
- le décret du Gouvernement wallon du 6 juin 1991 relatif au développement rural et son arrêté d'exécution du 20 novembre 1991;
- les lois coordonnées sur la comptabilité de l'État;
- la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services;
- l'arrêté royal du 8 janvier 1996 relatif aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services et aux concessions de travaux publics;

(85) *Dr* 3.287.289.

- l'arrêté royal du 26 septembre 1996 établissant les règles générales d'exécution des marchés publics et des concessions de travaux publics ainsi que son annexe, le cahier général des charges des marchés publics de travaux, de fournitures et de services et des concessions de travaux publics.

1.2. Méthode

Le contrôle a porté sur 691 ordonnances faisant l'objet de 572 dossiers entrés à la Cour entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2006. Seuls les dossiers de subventions clôturés dans le cours de l'année 2006 ont fait l'objet d'un examen. Pour l'AB 63.01, les quinze subventions correspondant aux montants les plus importants liquidés en 2006 ont été sélectionnées. Pour l'AB 63.02, le choix s'est porté sur les dix allocations les plus importantes. En outre, cinq marchés publics conclus par les communes dans le cadre des dépenses subventionnées ont également été examinés de manière approfondie.

L'avant-projet de rapport a été envoyé par lettre du 18 mars 2008 à l'administration. Celle-ci a répondu par courriel du 14 mai 2008 et un débat contradictoire a été organisé le 26 mai 2008. Les remarques émises par l'administration ont été intégrées dans le projet de rapport qui a été envoyé au ministre de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme par lettre du 18 juin 2008, à laquelle il n'a pas été répondu à ce jour.

2. L'amélioration des voiries agricoles (86)

Les crédits de cette allocation budgétaire sont destinés à aider les communes rurales à remettre en état les voiries agricoles de leur territoire. L'arrêté du 24 avril 1997 réglementant ces interventions entend par « voirie agricole » les chemins situés sur le domaine public, desservant essentiellement les terres soumises à l'exploitation agricole, forestière ou horticole, ainsi que les fermes isolées, et utilisés essentiellement par le charroi d'exploitation.

Les vérifications effectuées ont porté sur le respect des prescriptions de l'AGW du 24 avril 1997 et de la réglementation applicable aux marchés publics de travaux.

Les quinze subventions examinées correspondent aux montants les plus importants liquidés en 2006. Les montants des engagements afférents à ces subsides sont compris entre 48.258,28 et 259.842,35 euros; leur total représente 72,34 % des crédits d'engagement, y compris les crédits reportés des années antérieures. Les liquidations, quant à elles, représentent 73,34 % des ordonnancements effectués en 2006 pour cette allocation.

2.1. Respect de la réglementation relative aux subventions

En général, tant le département que les administrations communales subsidiées respectent les procédures prescrites. Quelques manquements dans la production de pièces par les pouvoirs subsidiés ont cependant été constatés, sans que ces omissions aient suscité de réaction de la part de l'administration.

2.2. Respect de la réglementation en matière de marchés publics

Sur les quinze marchés subsidiés examinés, quatorze ont été passés par adjudication publique et un par adjudication restreinte. Six d'entre eux, représentant 13,3 % du montant total des engagements, ont fait l'objet d'un examen plus approfondi.

2.2.1. Avis de marché

L'extrait du *Bulletin des adjudications* (BA) reprenant l'avis de marché n'est pas systématiquement présent dans le dossier. Pourtant, seul ce document atteste que les règles de publicité ont été respectées, conformément à l'article 12 de l'arrêté royal du 8 janvier 1996 précité.

Dans un cas, aucune trace d'avis de marché publié au BA ne figurait au dossier. Par contre, en annexe au cahier spécial des charges (CSC), figure un modèle de procès-verbal d'ouverture des offres mentionnant que l'adjudication a été « *publiée par des annonces insérées dans plusieurs journaux et affichée (...)* ».

(86) AB 63.01.

2.2.2. Missions d'auteur de projet et de coordinateur santé-sécurité

Dans le cadre de l'exécution des marchés subsidiés examinés, la plupart des municipalités font appel, en tant que maîtres d'ouvrage, à des auteurs de projet et à des coordinateurs santé-sécurité externes. Ces dépenses sont partiellement prises en charge par le pouvoir subsidiant.

Ces missions sont des services au sens de l'annexe 2 de la loi du 24 décembre 1993 et doivent faire l'objet d'un marché public⁸⁷.

Trois des six dossiers de subventions examinés ne comportent aucun document permettant d'assurer au pouvoir subsidiant que les marchés visant les missions d'auteur de projet et de coordinateur santé-sécurité ont été conclus et exécutés sur la base d'une procédure conforme à la réglementation des marchés publics.

3. Les aides au développement rural (88)

3.1. Le décret du 6 juin 1991

Le législateur se propose de fournir aux communes rurales les moyens d'une politique globale et intersectorielle de gestion par objectifs, élaborée en concertation avec la population. Ses objectifs se traduisent dans un document stratégique dénommé programme communal de développement rural (PCDR), résultant de la consultation de la population, de l'inventaire de la situation existante en matière de développement rural et des différents projets élaborés par les intervenants. À la demande de la commune et avec l'aval du ministre, il peut être fait appel à l'expertise de la Fondation rurale de Wallonie, du Groupe régional économique Ourthe-Amblève (GREOA) ou de la *Wirtschaftsförderungsgesellschaft Ostbelgien* (WFG).

Pour ces opérations, qu'elle définit à l'article 2 du décret, la Région wallonne prend en charge un maximum de 80 % des dépenses. L'intervention de la Région est fixée sur la base du coût réel des projets et comprend les travaux, les acquisitions et les dépenses incorporelles liées aux projets, telles que les taxes, les honoraires d'auteurs de projets, les frais de bornage, d'essais sur matériaux, etc.

3.2. Le PCDR

Le PCDR est le fruit d'une concertation entre les autorités communales et la population de l'entité. Celle-ci est invitée à participer à des groupes de travail, par thème et par village, qui sont représentés au sein de la commission locale de développement rural (CLDR). Les représentants des milieux politique, économique, socioprofessionnel et culturel de la commune sont représentés au sein de cette commission.

Approuvé par le conseil communal, le PCDR ainsi élaboré est transmis à la direction de l'espace rural (DER), à la commission régionale d'aménagement du territoire (CRAT) et au Gouvernement wallon. La DER rassemble ensuite les avis reçus dans une note de synthèse qu'elle communique au Gouvernement wallon, qui prend alors la décision d'approuver ou de rejeter, en tout ou en partie, le PCDR. Cette décision, entérinée par un arrêté, marque le terme de la phase préparatoire du projet, ouvre le droit aux subventionnements sur les crédits du développement rural pendant la période qu'il définit et inaugure la phase d'exécution du programme.

Les dix subventions les plus importantes ont été sélectionnées et l'examen a, en outre, porté sur le suivi d'un contrôle effectué par la Cour en 1999.

Par ailleurs, cinq marchés publics conclus par les communes dans le cadre des dépenses subventionnées et représentant 49,5 % du montant total des engagements ont fait l'objet d'un contrôle approfondi.

(87) Les communes sont assujetties à la législation des marchés publics en vertu de l'article 4, § 1^{er}, de la loi du 24 décembre 1993.

(88) AB 63.02.

3.3. Respect des formalités imposées par le décret et son arrêté d'exécution

La Cour a contrôlé le respect, tant par les pouvoirs subsidiaires que par l'administration, du prescrit du décret du 6 juin 1991, de son arrêté d'exécution du 20 novembre 1991 et des conventions-exécution prises en application des arrêtés du Gouvernement wallon approuvant les PCDR.

La présence dans les dossiers des pièces exigées par cette réglementation a été vérifiée. Le respect des délais imposés, tant aux communes qu'au Gouvernement et à l'administration, a également été contrôlé.

La procédure globale de mise en œuvre du PCDR est suivie dans toutes les communes et les PCDR examinés comportent toutes les rubriques et étapes imposées par la réglementation.

3.3.1. Respect des délais

Les délais de mise en place de la CLDR, de transmission des dossiers et de leur prise en charge par la CRAT et le Gouvernement wallon sont rarement respectés. Le délai d'exécution des travaux, imposé par l'article 6 de la convention-exécution type, est lui aussi fréquemment dépassé.

À cet égard, la Cour a observé que, si le décret précise les délais nécessaires à l'élaboration du PCDR, il ne prévoit aucune sanction particulière en cas de dépassement. En effet, il ressort de l'exposé des motifs que l'absence de manifestation de la part de la CRAT et du Gouvernement wallon dans les délais prévus doit être interprétée comme une approbation et ne peut constituer un obstacle à l'exécution des projets.

3.3.2. Comptabilité distincte

Par ailleurs, le présent contrôle a mis en évidence le fait que la comptabilité séparée de la commune relative aux projets, telle qu'imposée par l'article 21 du décret, ne figure pas aux dossiers examinés. En outre, les rapports annuels au 31 mars fournis par les communes ne comportent pas tous le résumé de cette comptabilité, alors que l'article 22 du décret l'exige.

Cette comptabilité distincte constitue pourtant une pièce essentielle permettant à l'administration et au Gouvernement d'assurer un suivi et une gestion du PCDR.

3.4. Respect de la réglementation relative aux marchés publics

Les procédures utilisées se répartissent en dix-sept adjudications publiques et une procédure négociée avec publicité préalable, pour laquelle les étapes imposées par la réglementation ont été correctement suivies.

3.4.1. Passation du marché

- L'avis de marché est absent pour un seul marché, mais cinq ne sont pas datés. La date de l'avis de marché est importante puisqu'elle entre en compte dans le calcul du délai prescrit pour le démarrage de la procédure d'adjudication (89). Ce délai est respecté dans la majorité des cas où il a pu être chiffré. Les anomalies constatées sont dues au fait que des avenants à la convention ont été notifiés tardivement. Aucune sanction n'est prévue en cas de dépassement du délai.
- À une exception près, les documents relatifs à la sélection qualitative et à la comparaison des offres sont présents. Dans un autre cas, la sélection qualitative et le choix de l'adjudicataire ne sont pas motivés, sans qu'une réaction de l'administration régionale n'apparaisse dans le dossier.
- La notification du choix de l'administration communale à l'adjudicataire est absente dans six dossiers.

(89) Vingt-quatre mois entre la date de la notification du subside et la mise en adjudication du marché (article 6 de la convention-type).

- Sur les douze dérogations au cahier des charges qui y sont signalées, onze sont motivées. Dans les dossiers restants, deux des cahiers spéciaux des charges comportent une modification du délai de validité des offres, sans que cette modification ait fait l'objet d'une dérogation, et deux ne comportent aucune modification, tandis que le cahier spécial des charges est absent dans un dernier dossier.
- Les soumissions sont toutes rédigées sur les formulaires officiels. Une seule ne comporte pas les documents annexes.

3.4.2. Exécution du marché

Les délais d'exécution des travaux sont respectés.

En cas de travaux supplémentaires, les décomptes finaux comprennent leur inventaire, justification et classification en travaux imprévisibles au départ ou non.

Les conditions de révision incluses dans le CSC sont respectées, à quelques erreurs près, qui concernent le choix des indices.

L'ordre de commencer les travaux, conditionnant la liquidation de la première avance de 20 % de la subvention, est présent dans tous les dossiers, ainsi que les modifications qui y sont apportées. Celles-ci sont motivées, qu'il s'agisse d'un souhait de l'entrepreneur (intempéries, autres chantiers en cours) ou de l'administration communale.

3.4.3. Analyse approfondie de cinq marchés

Les résultats de cette analyse sont similaires aux constats réalisés dans le cadre de l'examen des marchés conclus dans le cadre des subventions aux voiries rurales.

Avis de marché

Dans quatre marchés sur cinq, la preuve d'une parution officielle de l'avis de marché au BA ne figurait pas au dossier.

Seul un extrait du BA ou, à défaut, la mention de la date et de la référence de parution est de nature à prouver qu'une publicité du marché a été assurée conformément aux dispositions de l'article 12 de l'arrêté royal du 8 janvier 1996 précité.

Missions d'auteur de projet et de coordinateur santé-sécurité

S'agissant des mêmes quatre dossiers, il n'a pas été permis, sur la base des pièces transmises par le pouvoir subsidié, de s'assurer que les missions d'auteur de projet et, le cas échéant, de coordinateur santé-sécurité avaient été attribuées et exécutées dans le respect de la réglementation des marchés publics.

3.5. Suivi du précédent contrôle de la Cour

Dans une lettre du 21 novembre 2000 au ministre de l'Agriculture et de la Ruralité, la Cour avait émis un certain nombre de remarques à propos des procédures d'octroi de subventions dans le cadre des programmes communaux de développement rural.

3.5.1. Les conventions-exécutions

La Cour dénonçait les dérogations fréquentes au caractère global et intégré des PCDR, telles que la mise en œuvre par phases successives de projets sur plusieurs conventions, l'abandon et le report de projets à des conventions ultérieures. Il en résultait des difficultés d'imputation budgétaire, un important encours des engagements, la sous-estimation quasi-systématique des projets, le report de solde d'une convention à une suivante et le plafonnement des montants alloués pour une première convention.

Dans la mesure où un projet – ou une phase de projet – correspond actuellement à une seule convention, liée elle-même à un seul engagement, la structure et l'évolution du PCDR deviennent plus transparentes et il est possible d'en gérer plus efficacement les aspects comptables et les éventuelles adaptations budgétaires. Ce souci de clarté rencontre les observations formulées par la Cour à ce sujet.

Lors du présent contrôle, aucun abandon de projet n'a été constaté; un seul report du solde d'un projet a été effectué sur un engagement destiné au départ à une autre convention.

L'importance de l'encours des engagements est principalement due au délai de présentation à la DGA des décomptes finaux des travaux par les administrations communales.

L'administration considère, quant à elle, que l'engagement précoce résultant de la procédure d'engagement sur convention (90) est la cause principale de cet encours persistant.

3.5.2. *Respect de la législation relative aux marchés publics et des dispositions conventionnelles*

Les remarques de la Cour portaient sur le non-respect des règles relatives à la sélection qualitative et des modalités de liquidation de la subvention.

En règle générale, les administrations communales appliquent les procédures prescrites par la législation relative aux marchés publics; les marchés sont majoritairement passés par adjudications publiques.

Des lacunes subsistent toutefois, principalement au niveau des dérogations au cahier spécial des charges, qui ne sont pas systématiquement indiquées.

Les délibérations des conseils échevinaux ratifiant le choix de l'adjudicataire sont présentes dans tous les dossiers, mais non la copie de la notification de ce choix à l'adjudicataire, laquelle est cependant obligatoire.

Aucune remarque en provenance de l'administration n'a été relevée en ce qui concerne d'éventuelles anomalies dans les modalités de passation des marchés par les administrations communales.

Quant aux modalités de liquidation des subventions, elles sont respectées dans tous les cas, excepté en ce qui concerne les délais.

4. Conclusion

Tant en ce qui concerne l'amélioration des voiries agricoles que les PCDR, la réglementation est, dans ses grandes lignes, respectée.

En ce qui concerne les PCDR, l'absence de mesures contraignantes en cas de dépassement des délais prescrits, au niveau de tous les intervenants (commune, administration, CRAT, Gouvernement wallon), entraîne l'allongement parfois considérable de la procédure, qui cause de très longs délais de liquidation des subventions et des reports de soldes importants pendant de longues années.

En matière de marchés publics, l'examen des dossiers a mis en évidence l'absence de preuve du respect des règles de publicité de certains marchés ainsi que de la réglementation des marchés publics par les pouvoirs adjudicateurs communaux dans la désignation de la plupart des auteurs de projet et des coordinateurs sécurité-santé.

S'agissant des PCDR, la comptabilité distincte communale, relative à chaque projet dont la tenue est imposée par l'article 21 du décret du 6 juin 1991 précité, ne figurait pas aux dossiers examinés. En outre, les rapports annuels au 31 mars fournis par les communes ne comportent pas tous le résumé de cette comptabilité alors que l'article 22 du décret le prescrit.

Par rapport aux observations formulées par la Cour en 2000, un progrès a été accompli en ce qui concerne la gestion des projets parties des PCDR, puisque chacun d'eux fait l'objet d'une convention et d'un engagement propres, permettant une surveillance et une gestion plus transparente de l'avancement des travaux et du PCDR.

(90) Délai de vingt-quatre mois entre la signature de la convention et la mise en adjudication des travaux (article 6 de la convention type), qui occasionne un délai d'au moins deux à trois ans entre l'engagement et le début de la procédure de liquidation.

2.8. Contrôle du programme 02 – *Construction et entretien du réseau* – *partie électromécanique* des divisions organiques 51 – *Réseau routier* et 52 – *Voies hydrauliques* (91)

La Cour a contrôlé la légalité et la régularité des dépenses imputées en 2007 sur les crédits figurant au programme 02 des divisions organiques 51 et 52 du budget régional wallon. Elle a relevé certains cas d'application incorrecte des dispositions de la loi du 24 décembre 1993 pour ce qui concerne la passation et l'exécution de certains marchés publics. Par ailleurs, des remarques ont été formulées en matière budgétaire au sujet des engagements provisionnels et des engagements comptables postérieurs à l'exécution de marchés.

1. Introduction

La Cour a contrôlé la légalité et la régularité des dépenses imputées en 2007 sur les crédits figurant au programme 02 *Construction et entretien du réseau – partie électromécanique* des divisions organiques (DO) 51 *Réseau routier* et 52 *Voies hydrauliques* du budget régional wallon. La Cour avait déjà contrôlé les dépenses supportées en 2003 par ces programmes (92). Le présent contrôle a pour but de vérifier dans quelle mesure les observations de la Cour ont été prises en considération et, le cas échéant, s'il y a lieu de les reformuler, voire de les compléter.

En 2007, les montants alloués à ces programmes s'élevaient respectivement à 49,5 millions d'euros en crédit d'engagement et 52,5 millions d'euros en crédit d'ordonnancement, pour la DO 51, et à 16,7 millions d'euros en crédit d'engagement et 15,8 millions d'euros en crédit d'ordonnancement, pour la DO 52 (93).

Le présent contrôle a été effectué au stade du paiement unique, des paiements intermédiaires ou du solde de la dépense intervenue en 2007.

Toutes les étapes de la passation du marché (respect des dispositions relatives à la procédure négociée sans publicité préalable, modalités de reconduction) et de l'exécution du marché (respect des délais, retard de paiement, décomptes, réception provisoire, révision des prix unitaires) ont été examinées.

L'avant-projet de rapport a été transmis le 1^{er} juillet 2008 au fonctionnaire dirigeant du ministère de l'Équipement et des Transports. Sans réponse de l'administration dans le délai imparti, le projet de rapport a été envoyé, par lettre du 12 août 2008, au vice-président du Gouvernement wallon, ministre du Budget, des Finances et de l'Équipement, lequel a répondu à la Cour le 1^{er} octobre 2008.

Le ministre a joint, en annexe à sa correspondance, un commentaire détaillé de son administration portant sur les observations que la Cour avait formulées. Ce commentaire tardif ne modifie pas les conclusions générales du contrôle. En tout état de cause, la Cour rappelle que ses procédures doivent permettre de s'assurer que le Parlement bénéficie d'une information adéquate et pertinente; cet objectif requiert que les services de l'administration participent à la démarche d'audit et veillent à communiquer à la Cour leurs remarques et informations dans les délais prévus.

(91) *Dr 3.372.725.*

(92) 161^e (16^e) Cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I^{er}, *Doc. parl.*, Rég. w., 81 (2004-2005) N° 1 – p. 29 à 31. En 2003, il s'agissait des programmes 01 *Électricité – Routes – Construction et entretien* et 02 *Électricité – Voies hydrauliques – Construction et entretien* de la division organique 53 – *Services techniques.*

(93) Premier ajustement du budget 2007.

2. Dépenses soumises au visa de la Cour

2.1. Passation des marchés

2.1.1. Marchés d'entretien

En ce qui concerne les marchés d'entretien, les observations restent inchangées par rapport au contrôle précédent. La Cour a en effet constaté qu'une série de dépenses concernant les marchés d'entretien des équipements électriques et électromécaniques des routes, tunnels et ouvrages d'art (DO 51) continuaient à intervenir hors bail, par le truchement de procédures négociées sans publicité préalable et sans concurrence. Elle rappelle que les dispositions relatives à la procédure négociée doivent être respectées dans leur intégralité et que la motivation contenue dans la décision d'attribution de tels marchés est essentielle.

Dans les cas relevés, les justifications manquent de pertinence, quand elles ne font pas défaut (simple référence à l'article 17, § 2, 1^o, a, de la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics, voire aucune référence).

Les conditions d'application de l'article 17, § 2 (secteurs classiques), de cette loi sont de stricte interprétation. Dans chaque cas, il importe que le pouvoir adjudicateur justifie formellement le recours à la procédure négociée sans publicité préalable, conformément à la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Dans certains cas, des commandes sont intervenues postérieurement à la période de validité des marchés.

Si les marchés de soudure sont inévitables, la Cour considère qu'une estimation correcte des besoins, une demande adéquate des crédits budgétaires suffisants et un bon enchaînement des marchés d'entretien permettraient d'en réduire le nombre. En tout état de cause, les dispositions relatives à la procédure négociée sans publicité préalable doivent être respectées. Une motivation adéquate de l'attribution d'un marché de soudure est également indispensable.

L'extension du périmètre visé par le marché aux zones limitrophes – prévue dans certains cahiers spéciaux des charges – doit garder un caractère exceptionnel et faire l'objet d'une motivation adéquate. Les remarques formulées ci-dessus concernant l'utilisation de la procédure négociée sans publicité préalable conservent leur pertinence.

2.1.2. Reconduction de certains marchés

La remarque formulée lors du précédent contrôle au sujet de la reconduction de certains marchés doit également être répétée.

En ce qui concerne l'entretien de matériels spécifiques (caméras, ascenseurs ou autres), la Cour relève à nouveau que des contrats font l'objet de reconductions tacites pour des périodes parfois très longues, de manière incompatible avec l'esprit de la législation des marchés publics, tant au niveau européen que belge. Il est de surcroît vraisemblable que, dans l'intervalle, le matériel concerné ait été renouvelé en tout ou en partie, ce qui tend à accréditer l'idée de la constitution de monopoles de fait.

L'article 17, § 2, 2^o, b, de la loi du 24 décembre 1993 prévoit la possibilité de reconduire un marché de travaux ou de services similaires par le biais d'une procédure négociée sans publicité préalable dans le cas où le marché initial a fait l'objet d'une adjudication ou d'un appel d'offres. La possibilité de recourir à une telle procédure doit être indiquée dans le cahier spécial des charges ou le document en tenant lieu, dès la mise en concurrence du premier marché; elle est en outre limitée à une période de trois ans après la conclusion de ce marché.

Parfois, le contrôleur des engagements rappelle qu'un marché ne peut être reconduit qu'à la condition d'avoir fait l'objet d'une procédure classique (adjudication ou appel d'offres) et que cette possibilité doit être prévue au cahier spécial des charges.

Dans sa réponse, le ministre signale à la Cour que des instructions ont été données aux différentes directions afin de rappeler certains aspects de la législation relative aux marchés publics.

Le ministre annonce également que certains marchés ont été résiliés, ou le seront dans un proche avenir, et que de nouveaux marchés faisant appel à la concurrence et d'une durée réduite ont été ou seront conclus (entretien télévision, ascenseurs et autres).

2.1.3. Application inadéquate des hypothèses prévues à l'article 17, § 2, de la loi du 24 décembre 1993

Plusieurs hypothèses prévues à l'article 17, § 2, de la loi précitée ont fait l'objet d'applications inadéquates pour justifier le recours à la procédure négociée sans publicité. Manquent, en effet, de justifications suffisantes certaines applications des hypothèses suivantes :

- l'urgence (17, § 2, 1^o, c, de la loi précitée);
- l'existence d'un prestataire unique (article 17, § 2, 1^o, f, de la loi);
- la reconduction d'un marché (article 17, § 2, 2^o, b, de la loi).

2.1.4. Remarques diverses

Des remarques supplémentaires par rapport au contrôle antérieur peuvent en outre être formulées en ce qui concerne la rédaction de certains cahiers spéciaux des charges, les dérogations au cahier général des charges, les délégations de pouvoirs et le respect des dispositions légales et réglementaires.

L'inspection des finances a relevé que les dispositions particulièrement exigeantes en matière de critères de sélection de certains cahiers spéciaux des charges avaient parfois pour conséquence d'écarter des soumissionnaires parmi les moins-disants.

À ce sujet, le ministre fait savoir qu'une circulaire du 14 juillet 2008 a été rédigée afin d'unifier, au sein de l'administration, les pratiques en matière de traitement des dossiers de sélection qualitative et des offres.

La Cour a également relevé que, en contravention à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté royal du 26 septembre 1996 (94), les articles du cahier général des charges auxquels il est dérogé n'ont pas été mentionnés en tête du cahier spécial des charges de plusieurs marchés et que les dérogations sont parfois apportées sans aucune motivation dans des cas qui le nécessiteraient (par exemple le cautionnement).

Dans sa réponse, le ministre reconnaît le bien-fondé des remarques de la Cour.

Des fonctionnaires ont engagé juridiquement la Région wallonne, alors qu'ils n'étaient pas habilités à le faire, suivant l'arrêté du Gouvernement wallon du 14 octobre 1993 relatif aux délégations de pouvoirs spécifiques au ministère de l'Équipement et des Transports tel que modifié par l'arrêté du 20 décembre 2001.

L'obligation d'exécuter les travaux dans la plus grande urgence n'a pas permis à l'administration de respecter – pour deux marchés – les diverses dispositions légales et réglementaires régissant les marchés publics.

2.1.5. Engagements provisionnels

Des engagements provisionnels ont été utilisés pour financer des marchés publics en méconnaissance de l'article 1^{er}, 2^o, a, de l'arrêté royal du 31 mai 1966 portant règlement du contrôle des engagements des dépenses dans les services d'administration générale de l'État.

Le ministre reconnaît que des engagements provisionnels sont effectivement utilisés.

2.1.6. Engagement comptable des marchés postérieur à leur exécution

L'exécution de certains marchés a précédé leur engagement comptable, ainsi que leur notification, en méconnaissance de l'article 49 de l'arrêté royal du 17 juillet 1991 portant coordination des lois sur la comptabilité de l'État.

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

Le ministre explique dans sa réponse que la procédure d'obtention des visas d'engagement a été plus longue que prévue.

2.2. Exécution des marchés

2.2.1. Respect des délais – Prolongations de délai

De l'examen de certains dossiers, il ressort que la vérification du respect des délais partiels afférents à chaque entretien et contrôle est souvent sommaire, voire inexistante.

Le délai constitue un des éléments essentiels du marché; toute prolongation doit dès lors être dûment motivée, sous peine de rompre a posteriori l'égalité entre soumissionnaires.

Évaluer le bien-fondé du délai supplémentaire n'est pas toujours aisé, mais la formule suggérée par le cahier général des charges à l'article 42, § 5, 1^o (travaux), sous-entend que les prolongations de délai consécutives à des obligations nouvelles imposées aux entrepreneurs ne soient accordées que pour autant que soit respectée une certaine proportionnalité.

L'administration n'applique toutefois pas cette disposition dans certains dossiers sans qu'aucune circonstance particulière ne le justifie.

Dans sa réponse, le ministre reconnaît que tous les délais ne sont pas contrôlés et attribue ce fait à un manque de personnel.

2.2.2. Retards de paiement

Les retards de paiement résultent principalement du manque de crédits d'ordonnancement et/ou du manque de personnel. D'autres motifs sont parfois invoqués : manque d'information, période de congés de fin d'année, période de congé de maladie, prestation de travail à mi-temps, dossier resté en attente durant la période juillet-août. Dans certains cas, il n'y avait aucune justification.

L'article 15, § 4, du cahier général des charges prévoit que les intérêts de retard sont dus de plein droit, sans mise en demeure, et qu'il est interdit de stipuler des délais de paiement excédant ceux qui sont prévus à l'article précité. Toute mention en ce sens dans le cahier spécial des charges serait d'ailleurs réputée non écrite.

Les retards de paiement doivent, dans toute la mesure du possible, être évités, puisqu'ils conduisent à payer des intérêts de retard, sont susceptibles d'allonger la durée d'exécution des marchés (risque de révisions de prix) et même parfois de mettre en péril la situation financière de certaines entreprises.

2.2.3. Importance des décomptes

L'article 17, § 2, 2^o, a, de la loi du 24 décembre 1993, l'article 7 de l'arrêté royal du 26 septembre 1996 et l'article 42, § 1^{er}, du cahier général des charges autorisent, dans certaines limites, des modifications au marché initial. Des décomptes sont alors établis afin de chiffrer les quantités nouvelles ou modifiées, ainsi que, le cas échéant, les prix convenus ou corrigés résultant des adjonctions, suppressions ou modifications apportées aux marchés initiaux du fait de l'administration. Ils traduisent les surcoûts non prévus lors de la passation des marchés.

Lorsqu'elles résultent d'événements qui n'étaient pas imprévisibles lors de la passation du marché, ces modifications sont susceptibles de porter atteinte au jeu normal de la concurrence. De plus, l'approbation de travaux supplémentaires, justifiés par des circonstances considérées comme imprévisibles, laisse parfois supposer une préparation insuffisante de l'entreprise, soit sur le plan technique, soit sur celui de la coordination entre les différents intervenants.

Dans plusieurs cas, le total des travaux modificatifs et/ou supplémentaires a excédé 50 % de l'offre initiale et, parfois, plus de 100 %.

L'économie de plusieurs marchés de travaux a également été modifiée à la suite du recours à des travaux supplémentaires dépassant 20 % du marché initial.

Un contrôle rigoureux du prix à convenir s'impose d'autant plus que le bureau des prix signale souvent qu'étant donné le caractère très spécial des postes des décomptes, il ne lui est pas possible de donner un avis au sujet de ces prix, faute de pouvoir les comparer à des moyennes statistiques existantes. Ce bureau relève également que, dans certains cas, en méconnaissance de la circulaire 431.94.2 relative au coût du matériel d'entrepreneur C.M.K. 93, des entrepreneurs – lorsque les travaux sont exécutés par un sous-traitant – majorent les prix du sous-traitant de 15 % de frais généraux et bénéfice au lieu de 10 %.

Certains décomptes sont peu significatifs en soi. Cependant, ils illustrent parfois d'importantes variations de quantités en plus et en moins, témoignant ainsi d'une mauvaise estimation des besoins par le pouvoir adjudicataire concerné, voire d'une préparation insuffisante des marchés.

Des marchés de services et de fournitures ont également subi des modifications importantes.

2.2.4. Réceptions provisoires avec réserves

Dans quelques cas, les réserves formulées au procès-verbal de réception provisoire peuvent laisser supposer que les travaux n'étaient pas complètement terminés.

Dans sa réponse, le ministre est d'avis que l'importance des travaux faisant l'objet de remarques est peu significative pour chaque marché dans son ensemble.

2.2.5. Révision des prix unitaires

En cas de bouleversement des quantités présumées, l'article 42, § 6, du cahier général des charges prévoit la possibilité, pour chacune des parties, de demander la révision des prix unitaires initiaux. Il n'est pas établi qu'une telle révision soit réclamée, par l'administration.

3. Dépenses reprises dans les comptes d'avances de fonds

Certaines liquidations présentant un caractère récurrent, parfois depuis plusieurs années, ne s'appuient pas sur des contrats écrits. Ces marchés ont été passés sans appel à la concurrence.

La Cour confirme que les comptes d'avances de fonds peuvent supporter les marchés publics faisant l'objet d'une procédure négociée sans publicité préalable (article 17, § 2, de la loi du 24 décembre 1993) et dont le mode de constatation se réfère à l'article 122, 1^o, de l'arrêté royal du 8 janvier 1996. Toutefois, elle rappelle que la consultation de la concurrence demeure, pour de tels marchés, la règle générale, bien qu'elle puisse être moins formalisée que pour les marchés publics excédant 5.500 euros hors TVA. Pour les prestations à caractère répétitif dépassant ce montant, un engagement préalable doit être pris sur la base d'un marché passé avec le prestataire.

4. Conclusions et recommandations

La plupart des observations formulées en 2004 au sujet des dépenses prises en charge par le budget de la Région wallonne restent d'actualité.

En outre, de nouveaux manquements sont relevés tant dans la passation que dans l'exécution des marchés. Ils résultent d'une application non conforme de la réglementation de base. Il en est ainsi, notamment, des modifications apportées aux marchés et des prolongations de délai.

La Cour recommande que l'administration veille 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.

Enfin, elle prend note de la décision prise par le ministre de demander à son administration de tenir compte des conclusions et recommandations qu'elle a formulées et de lui faire part des mesures qui seront prises en la matière.

2.9. Les marchés publics de l'Agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées conclus en 2004, 2005 et 2006 (95)

La Cour des comptes a procédé à un contrôle de légalité des marchés publics conclus en 2004, 2005 et 2006 par l'AWIPH. Les nombreuses carences relevées, tant au niveau de la passation des marchés que de leur exécution, résultent principalement d'un manque de rigueur et de la méconnaissance de la réglementation y afférente. Afin de remédier à cette situation insatisfaisante, la Cour a formulé plusieurs recommandations, suivant lesquelles l'Agence a mis en œuvre différentes actions.

1. Introduction

Au cours du deuxième trimestre 2007, la Cour des comptes a procédé à un contrôle de légalité des marchés publics passés par l'Agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées, organisme d'intérêt public, pararégional de type B au sens de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes publics.

1.1. Réglementation applicable

Les marchés publics passés durant la période 2004-2006 par l'AWIPH concernent uniquement le régime général et sont dès lors soumis aux dispositions suivantes :

- la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services;
- l'arrêté royal du 8 janvier 1996 relatif aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services et aux concessions de travaux publics;
- l'arrêté royal du 26 septembre 1996 établissant les règles générales d'exécution des marchés publics et des concessions de travaux publics ainsi que son annexe, le cahier général des charges des marchés publics de travaux, de fournitures et de services et des concessions de travaux publics.

1.2. Méthode

L'audit a porté sur les marchés publics conclus par l'AWIPH au cours des années 2004-2006 et dont le montant estimé est égal ou supérieur à 22.000 euros hors TVA, seuil d'applicabilité du cahier général des charges (96).

Les trente-huit marchés publics ainsi examinés comprennent, au sens de l'article 5 de la loi du 24 décembre 1993, des fournitures ou des services.

Étant donné ses caractéristiques, un marché public de fournitures faisant l'objet d'un appel d'offres général et non attribué en 2007 a été joint aux marchés publics examinés, sans toutefois être comptabilisé avec ceux-ci. Il a principalement été pris en considération lors de l'analyse d'un marché public de fournitures ayant le même objet et conclu en 2004.

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

Les résultats provisoires du contrôle ont été communiqués, le 19 février 2008, à l'administrateur général par interim de l'AWIPH. Le 18 mars 2008, l'Agence a transmis ses commentaires concernant les observations figurant dans l'avant-projet de rapport de contrôle. Un débat contradictoire a eu lieu le 2 avril 2008, dont il a été tenu compte dans le projet de rapport adressé, le 27 mai 2008, au ministre de la Santé, de l'Action sociale et de l'Égalité des chances du Gouvernement wallon. Le 24 juin 2008, celui-ci a adressé ses commentaires à la Cour.

(95) *Dr 3.290.101.*

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

2. Gestion

2.1. Absence de centralisation

Il n'existe, au sein de l'AWIPH, aucune centralisation des marchés publics : chaque service gère les siens. Le service juridique de l'organisme n'intervient qu'à la demande des personnes chargées de la passation et de l'exécution des marchés; il n'en a donc aucune vue d'ensemble.

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

Les marchés publics conclus de 2004 à 2006 sont identifiés uniquement par leur objet. Malgré la nécessité d'attribuer un numéro propre à chaque marché, aucun mode d'identification n'est commun à tous les services de l'AWIPH.

De nombreuses lacunes ont été relevées dans les dossiers des marchés publics, dont, notamment, l'absence de documents du marché, d'offres, de demandes de prix, de factures, de réception des fournitures ou services, de la preuve de la constitution du cautionnement, de la décision motivée d'attribution du marché ou simplement de date et de signature sur de nombreux documents.

Pour être complet, le dossier doit contenir l'ensemble des documents relatifs à la passation et à l'exécution du marché public : le cahier spécial des charges ou le document en tenant lieu (une convention, par exemple), l'avis de marché ou la demande de prix, l'ensemble des offres, le rapport de sélection qualitative (en procédure restreinte), le rapport d'analyse des offres, la décision motivée de sélection (en procédure restreinte), la décision motivée d'attribution du marché, la notification de l'attribution du marché et/ou le(s) bon(s) de commande, l'information adressée aux candidats ou aux soumissionnaires non sélectionnés ou dont l'offre a été jugée irrégulière ou n'a pas été choisie, la preuve de la constitution du cautionnement, les documents relatifs au(x) paiement(s) et à la réception des travaux, fournitures ou services. En outre, tous ces documents doivent être datés et signés.

Enfin, une farde retrace la procédure interne relative à la passation et à l'exécution des marchés publics. Cet agglomérat de documents axé sur les procédures informatiques ne peut constituer une aide efficace à la gestion des marchés publics.

2.2. Confusion entre les marchés publics de services et les subventions (97)

Nombre de pouvoirs adjudicateurs entretiennent une certaine confusion, quant à la qualification juridique de l'acte de base, entre les subventions et les marchés publics de services.

En accordant une subvention, l'autorité publique entend encourager des activités qu'elle juge utiles à l'intérêt général; en concluant un marché public de services, elle confie, à un prestataire, une tâche qu'elle estime nécessaire pour ses propres activités. Différente, la finalité de ces deux instruments nécessite une imputation budgétaire appropriée.

Les marchés publics de services sont soumis à la loi du 24 décembre 1993 et à ses arrêtés d'application, tandis que les subventions ne peuvent être octroyées que dans les conditions et selon les modalités prévues aux articles 12, al. 3, ainsi que 55 à 58 de l'arrêté royal du 17 juillet 1991 portant coordination des lois sur la comptabilité de l'État.

L'exécution de certains marchés publics de services conclus par l'AWIPH, durant la période de référence, témoigne d'une confusion entre les deux procédures.

(97) 160° (15°) Cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I^{er}, *Doc. parl.*, Rég. w., 616 (2003-2004) – N° 1, p. 63.

L'acte de base et les règles juridiques, les conditions financières, le régime fiscal et l'imputation budgétaire diffèrent fondamentalement selon qu'il s'agit de subsides ou de marchés publics de services. La Cour recommande donc de maintenir une stricte séparation entre ces deux procédures et leurs modalités propres.

2.3. Qualification de marché mixte et de marché conjoint

Un marché public peut comporter plusieurs objets et porter simultanément sur des travaux, des fournitures ou des services (98). Dès lors, c'est la valeur respective de ces trois éléments qui détermine la qualification juridique du marché public et c'est la partie la plus importante au moment de l'estimation qui l'emporte.

La problématique du marché mixte se retrouve dans le cas d'un marché public de fournitures. La qualification donnée à ce marché par le pouvoir adjudicateur est incorrecte car il s'agit, au regard de la législation des marchés publics, d'un marché public de services.

L'article 19 de la loi du 24 décembre 1993 prévoit, quant à lui, que l'exécution conjointe de travaux, de fournitures ou de services pour compte de pouvoirs adjudicateurs différents peut, dans l'intérêt général, faire l'objet d'un marché unique attribué par adjudication, par appel d'offres ou par procédure négociée, dans les conditions déterminées par la loi précitée.

Les personnes intéressées par cette possibilité, du reste peu usitée, désignent par convention l'autorité ou l'organe qui interviendra, en leur nom collectif, à l'attribution et à l'exécution du marché envisagé. Un tel marché peut être conclu conjointement non seulement pour le compte de deux ou plusieurs pouvoirs publics, mais également pour le compte d'un pouvoir adjudicateur public et d'une institution privée soumise à la loi précitée, comme, par exemple, une université de droit privé (99).

Parmi les marchés examinés figure un marché conjoint relatif à l'évaluation du contrat de gestion conclu entre le Gouvernement wallon et l'AWIPH, lequel réunit le ministre des Affaires sociales et de la Santé ainsi que l'organisme précité.

Toutefois, les documents du marché n'indiquent pas qu'il s'agit d'un marché conjoint et aucune convention n'a, à cet égard, été conclue entre les deux pouvoirs adjudicateurs.

3. Passation des marchés publics

3.1. Modes de passation utilisés

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

3.1.1. Appel d'offres général ou restreint (100)

La procédure de l'appel d'offres général concerne près de 24 % des marchés examinés. La forme restreinte de l'appel d'offres a été utilisée dans un seul cas, pour un marché public de services.

Les quelques remarques formulées quant à l'utilisation de ce mode de passation concernent principalement l'utilisation de critères et de sous-critères d'attribution du marché et, en particulier, celle d'un critère relatif à la valeur ou à la qualité technique des produits ou des services, ainsi que les contacts entre le pouvoir adjudicateur et les soumissionnaires.

(98) Le dernier alinéa de l'article 5 de la loi du 24 décembre 1993 a été introduit par l'article 100 de la loi-programme du 8 avril 2003.

(99) Exposé des motifs de la loi du 24 décembre 1993, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 1992-1993, n° 656-1, p. 28.

(100) Articles 14 et 16 de la loi du 24 décembre 1993; articles 114 et 115 de l'arrêté royal du 8 janvier 1996.

3.1.2. Procédure négociée avec ou sans publicité préalable (101)

Procédure négociée avec publicité préalable (102)

Deux marchés publics de services ont fait l'objet d'une telle procédure. Le contrôle a mis en évidence, pour le premier marché, l'utilisation inadéquate d'une hypothèse de procédure négociée avec publicité préalable et, pour le second, un déroulement incorrect de la procédure.

Procédure négociée sans publicité préalable (103)

Concernant vingt-sept cas, soit 71 % de l'ensemble, cette procédure est de loin la plus utilisée pour les marchés publics examinés.

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

3.2. Règles de publicité (104)

Onze marchés publics de fournitures ou de services, soit près de 29 % des marchés examinés, sont concernés par les règles de publicité.

Le contrôle a mis en évidence quelques problèmes quant à leur application : l'absence, pour des marchés publics faisant l'objet d'une publication européenne et belge, d'avis d'attribution de marché et d'avis de pré-information; le cas d'un marché public pour lequel seule une publicité belge a été organisée alors qu'une publication tant au niveau européen que belge était indispensable; des distorsions entre les documents du marché (avis de marché et cahier spécial des charges), ainsi que des inexactitudes, pour certains marchés publics de services, quant aux catégories figurant dans l'annexe 2 de la loi du 24 décembre 1993.

3.3. Sélection qualitative (105)

Les exigences de la sélection qualitative se retrouvent dans 25 marchés publics de fournitures ou de services, représentant plus de 65 % des marchés examinés.

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

3.4. Problématique des variantes

La réglementation relative aux marchés publics établit une distinction entre les variantes imposées ou autorisées (adjudication et appel d'offres) et les variantes libres, laissées à l'initiative des soumissionnaires (appel d'offres).

(101) Article 17 de la loi précitée; articles 120 à 122bis de l'arrêté royal précité.

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

(103) Article 17, § 2, de la loi précitée.

(104) Articles 1^{er} à 15 (travaux), 27 à 41 (fournitures) et 53 à 67 (services) de l'arrêté royal du 8 janvier 1996.

(105) 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 – Marchés publics – Sélection qualitative des entrepreneurs, des fournisseurs et des prestataires de services.

Circulaire de la Région wallonne du 21 mai 2001 – Marchés publics – Sélection qualitative des entrepreneurs, des fournisseurs et des prestataires de services.

154^e (9^e) Cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I^{er}, *Doc. parl.*, Rég. w., 306 (1997-1998) – N^o 1, p. 32.

158^e (13^e) Cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I^{er}, *Doc. parl.*, Rég. w., 279 (2001-2002) – N^o 1, p. 16 à 19.

Un nombre très restreint de cahiers spéciaux des charges comporte la possibilité, pour les soumissionnaires, d'introduire des variantes libres. Par contre, l'interdiction d'en introduire est beaucoup plus fréquente.

3.5. Utilisation de marques ou de systèmes

Les clauses contractuelles propres à un marché déterminé ne peuvent comporter des qualifications techniques mentionnant des produits d'une fabrication ou d'une provenance déterminée, ou des procédés particuliers qui ont pour effet de favoriser ou d'éliminer certaines entreprises. Est notamment prohibée l'indication de marques commerciales ou industrielles, de brevets ou de types, ou celle d'une origine ou d'une production déterminée (106).

La circulaire du 23 juin 2004 émanant des services du premier ministre a rappelé cette interdiction et les deux seules dérogations à ce principe général, lesquelles sont d'interprétation restrictive (107). Toutefois, l'interdiction précitée n'étant pas respectée de manière rigoureuse, les services du premier ministre ont, par la circulaire du 8 décembre 2006, invité les pouvoirs adjudicateurs à recourir aux points de référence (*benchmarks*) pour décrire de manière appropriée les spécifications techniques des équipements informatiques et des microprocesseurs qui y sont intégrés.

L'audit a mis en évidence la mention de marques et même de modèles pour les achats de matériel informatique.

3.6. Examen des offres et attribution du marché

Outre certaines mentions inappropriées figurant dans les documents des marchés, le contrôle a relevé plusieurs déficiences, telles que l'analyse d'offres pourtant exclues lors de la sélection qualitative, l'absence de formulaire d'offre et d'inventaire, l'établissement et la remise tardive des offres, l'ouverture prématurée de celles-ci et la présence, dans les documents transmis, d'une offre non signée.

L'AWIPH a également tendance à limiter délibérément le montant de certains marchés au seuil de la délégation accordée à l'administrateur général et même, dans quelques cas, à ne pas respecter les règles relatives aux délégations.

Enfin, l'examen des marchés publics de l'AWIPH a mis en évidence les éléments suivants :

- une situation insatisfaisante quant à l'existence d'un rapport d'attribution du marché ou d'analyse des offres;
- une clause selon laquelle l'offre qui n'aura pas obtenu la moitié des points pour chacun des critères d'attribution sera exclue; en ne tenant pas compte de la pondération accordée à chaque critère d'attribution par le pouvoir adjudicateur, une telle clause d'exclusion ne peut que perturber la phase d'attribution du marché et risque de porter atteinte à la notion de l'offre économiquement la plus avantageuse ou la plus intéressante; en outre, elle n'est pas appliquée de manière systématique;
- l'utilisation problématique des dispositions de l'article 18 de la loi du 24 décembre 1993 et des modalités régissant l'allotissement des marchés;
- une phase d'évaluation des offres généralement déficiente.

Pour rappel, si le pouvoir adjudicateur dispose d'une large autonomie quant à la fixation, la pondération et l'appréciation des critères d'attribution du marché, il est néanmoins tenu de motiver les cotations attribuées aux soumissionnaires, conformément à la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Un classement reprenant dans un simple tableau, sans explications, les points attribués aux divers soumissionnaires ne constitue pas un mode d'évaluation adéquat, car le pouvoir adjudicateur aurait alors toute latitude pour évaluer les offres.

(106) Article 85 de l'arrêté royal du 8 janvier 1996.

(107) Lorsqu'une telle indication est justifiée par l'objet du marché et lorsque, à titre exceptionnel, il n'est pas possible de donner une description du marché au moyen de spécifications suffisamment précises et intelligibles pour tous les intéressés; dans ce cas, la mention « ou équivalent » doit toujours être indiquée.

Il importe que la méthode d'évaluation des offres déterminée par le pouvoir adjudicateur soit raisonnable, cohérente et non discriminatoire. Elle doit se référer aux critères d'attribution du marché indiqués, selon le cas, dans l'avis de marché ou le cahier spécial des charges, ainsi qu'à leur pondération. Elle doit également pouvoir être expliquée en cas de recours. Il convient d'indiquer cette méthode non dans le cahier spécial des charges ou le document en tenant lieu, mais dans le rapport d'attribution du marché ou d'analyse des offres.

Enfin, la motivation d'une décision d'attribution ne peut, quant à elle, simplement se référer à un système de cotation, quel qu'il soit, mais se doit d'être solide, exhaustive et rédigée dans des termes compréhensibles.

3.7. Notification de l'attribution du marché (108)

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

Pour près de 58 % des marchés publics examinés, une notification de l'attribution du marché a été spécialement rédigée et transmise au soumissionnaire retenu. La notification précitée est, pour le reste, comprise dans le bon de commande adressé à l'adjudicataire.

3.8. Information des candidats ou des soumissionnaires (109)

Le pouvoir adjudicateur se voit imposer l'obligation d'informer les candidats et les soumissionnaires aux différents stades de la procédure d'attribution des marchés publics de travaux, de fournitures et de services. Ces informations sont spécifiques aux situations rencontrées dans le cadre de la passation de ces marchés. 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.

La plupart du temps, les marchés publics de l'AWIPH respectent l'obligation d'informer les soumissionnaires non retenus. L'information donnée mentionne généralement les voies de recours.

3.9. Décision motivée d'attribution du marché (110)

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, à rédiger avec beaucoup de soin, mais aussi avec une certaine prudence, doit être transmis, sauf dans le cas des marchés constatés par simple facture acceptée (111), à l'adjudicataire et aux soumissionnaires dont l'offre n'a pas été choisie, à condition qu'ils en fassent la demande écrite. La loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs impose d'établir un tel document à la suite de l'attribution du marché, même si aucune demande n'est formulée, et de le conserver dans le dossier du pouvoir adjudicateur.

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

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

(109) Article 21bis de la loi du 24 décembre 1993. Articles 25 et 26 (travaux), 51 et 52 (fournitures) ainsi que 80 et 81 (services) de l'arrêté royal précité.

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

(111) Article 122, al. 1^{er}, 1^o, de l'arrêté royal précité.

4. Exécution des marchés publics

4.1. Mention de la réglementation applicable

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

Les marchés publics qui n'ont pas fait l'objet d'un cahier spécial des charges ou d'un document en tenant lieu – pourtant obligatoire pour les marchés retenus dans le cadre du présent contrôle – ne renseignent pas, dans leurs documents, la réglementation des marchés publics.

La quasi-totalité des cahiers spéciaux des charges tient compte des modifications apportées, depuis le 1^{er} mai 1997, à la réglementation précitée. Cependant, l'énumération de l'ensemble des textes modificatifs, fort longue, risque de comporter des erreurs ou des omissions. Un meilleur procédé consiste à considérer, de manière globale, les modifications intervenues depuis la date d'entrée en vigueur de la réglementation précitée.

Contrairement à la solution adoptée dans certains cahiers spéciaux des charges, il est préférable d'indiquer expressément, au niveau de la réglementation applicable, la référence au cahier général des charges.

Il importe de souligner que la réglementation applicable à un marché déterminé est celle en vigueur au moment du lancement de la procédure (avis de marché ou demande de prix, selon le cas).

4.2. Direction et contrôle de l'exécution du marché (112)

Le fonctionnaire dirigeant, c'est-à-dire 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 soit déjà mentionné dans l'avis de marché ou dans le cahier spécial des charges.

L'identification du fonctionnaire dirigeant et, éventuellement, les missions qui lui sont dévolues doivent figurer dans les documents du marché, principalement dans les clauses administratives du cahier spécial des charges. Le fonctionnaire précité est tenu de veiller tout particulièrement à l'application rigoureuse des clauses de ce dernier et du cahier général des charges.

Il importe de ne pas confondre le représentant du pouvoir adjudicateur et le fonctionnaire dirigeant du marché, qui est la personne « techniquement » désignée pour assurer la direction et le contrôle du marché qui lui a été confié.

La notion de fonctionnaire dirigeant n'apparaît pas toujours clairement dans les cahiers spéciaux des charges des marchés publics de l'AWIPH.

4.3. Nécessité d'un cahier spécial des charges

De nombreux marchés conclus en 2004, 2005 et 2006 par l'AWIPH 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 TVA. Un tel manquement concerne des marchés publics de fournitures et de services faisant l'objet d'une procédure négociée sans publicité préalable et se retrouve dans plus de 34 % des marchés examinés.

Le cahier spécial des charges d'un marché public de services fait référence, à tort, à la procédure négociée sans publicité préalable, alors qu'il s'agit d'un appel d'offres général.

Plusieurs marchés publics de services comportent, à la fois, un cahier spécial des charges et une convention relative à l'exécution des prestations; pour deux de ces marchés, l'organisme n'a pas été en mesure de transmettre les conventions y relatives.

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

Quelques rares cahiers spéciaux des charges de marchés publics faisant l'objet d'une procédure négociée avec ou sans publicité préalable indiquent, quant à eux, que le pouvoir adjudicateur se réserve le droit, au cours des négociations, de s'écarter du contenu du cahier spécial des charges.

Dans un marché public dit par procédure négociée, le pouvoir adjudicateur consulte plusieurs entrepreneurs, fournisseurs ou prestataires de services de son choix et négocie les conditions du marché avec l'un ou plusieurs d'entre eux (113). Ce pouvoir discrétionnaire de négociation et d'attribution du marché ne peut toutefois être confondu avec la liberté dont jouit une personne en droit privé. Le pouvoir adjudicateur est en effet tenu au respect des règles de bonne administration, telles que le principe d'égalité de traitement entre les soumissionnaires et la comparaison objective des offres; il doit en outre respecter les règles qu'il s'est imposées à lui-même dans les documents du marché (114).

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

4.4. Dérogations (115)

Les rares dérogations qui figurent en tête du cahier spécial des charges de quatre marchés publics de services concernent les articles 10, § 1^{er}, (sous-traitance) et 14 (droits intellectuels), du cahier général des charges.

À côté de ces dérogations, qui constituent plutôt des précisions apportées aux modalités du cahier général des charges, le contrôle a mis en évidence une dérogation touchant l'article 15 (paiements) du cahier général des charges; elle figure en tête du cahier spécial des charges et est motivée par les conditions particulières du marché. Une telle motivation est parfois employée de manière inconsidérée, mais peut être retenue dans le cas du marché public à l'examen.

4.5. Cautionnement (116)

Plusieurs critiques doivent être formulées quant à l'obligation de constituer un cautionnement, laquelle figure dans la presque totalité des cahiers spéciaux des charges des marchés examinés.

Dans quelques cas, le cautionnement a bien été constitué dans le délai prévu à l'article 5, § 3, du cahier général des charges. Toutefois, en l'absence de date de réception de la preuve de la constitution du cautionnement, il s'est avéré impossible, pour certains marchés publics, de s'assurer du respect de ce délai.

Parfois, le cautionnement a été constitué, mais en retard, ou la preuve de cette constitution est parvenue en retard à l'AWIPH, et ce sans appliquer la pénalité prévue, de plein droit et sans mise en demeure, à l'article 6, § 1^{er}, du cahier général des charges. L'absence de sanction est parfois expliquée, verbalement, par l'important retard avec lequel l'AWIPH paie les factures de ses fournisseurs.

Enfin, quelques dossiers ne comportent aucune trace de cautionnement. Ce défaut résulte parfois de l'application des dérogations figurant expressément à l'article 5 du cahier général des charges; cependant, dans certains cas, aucune justification réglementaire n'apparaît. Diverses justifications, encore verbales, sont avancées, telles que la non-utilité d'un cautionnement pour des marchés annuels ou, de nouveau, l'important retard avec lequel sont payées les factures adressées à l'organisme.

(113) Article 17, § 1^{er}, de la loi du 24 décembre 1993.

(114) Conseil d'État, arrêt n° 161.963 du 24 août 2006.

(115) Article 3 de l'arrêté royal du 26 septembre 1996.

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

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 absolument être remplie, quel que soit le délai d'exécution du marché. Une telle obligation concerne également un marché public de services de formation, pour lequel la constitution du cautionnement est inscrite dans le cahier spécial des charges, l'AWIPH ayant sans doute perdu de vue qu'une dérogation existe à l'article 5 du cahier général des charges pour les marchés publics de services de cette catégorie.

En ce qui concerne les marchés publics pour lesquels aucun cahier spécial des charges, ou document en tenant lieu, n'a été dressé, l'obligation de constituer un cautionnement doit être satisfaite, puisque le cahier général des charges est applicable d'office à tous les marchés publics dont le montant estimé est égal ou supérieur à 22.000 euros hors TVA (117). Cette obligation intervient sans préjudice des dérogations éventuelles figurant à l'article 5, § 1^{er}, du cahier général des charges.

4.6. Paiement (118)

Les documents de nombreux marchés publics prévoient le versement d'une avance de 30, 40 ou 50 %, selon le cas. Il s'agit d'avances accordées dans les 30 jours de la notification de l'attribution du marché, ou lors de la signature de la convention, ou encore de la commande. Elles ne correspondent à aucun des cas figurant à l'article 5 de l'arrêté royal du 26 septembre 1996 et, par conséquent, contreviennent au principe du service fait et accepté figurant à l'article 8 de la loi du 24 décembre 1993. De plus, elles ne figurent pas en tête du cahier spécial des charges et ne sont pas motivées, sauf dans un seul cas, où le pouvoir adjudicateur met l'accent sur « *l'investissement par l'adjudicataire de matériel neuf* »; toutefois, cet argument, peu pertinent dans un marché de location de fontaines d'eau, ne peut être retenu.

Dans le cadre de trois marchés publics de services, le délai de paiement des prestations est fixé à 60 jours de calendrier, au lieu des 50 jours prévus à l'article 15, § 2, du cahier général des charges. Pour rappel, depuis le 8 août 2002, quel que soit le marché, les délais dans lesquels les paiements sont organisés à l'article 15 du cahier général des charges ne peuvent en aucun cas être allongés par le cahier spécial des charges, toute disposition contraire étant réputée non écrite.

De nombreux marchés comportent un ou plusieurs bons de commande. Le délai de paiement y figurant est, à tort, de 45 jours de calendrier. Il s'agit sans doute d'une réminiscence de l'article 15 de l'arrêté royal du 10 août 1977 établissant le cahier général des charges des marchés publics de travaux, de fournitures et de services.

De nombreuses factures ont été payées avec un retard parfois considérable et, dans certains cas, l'adjudicataire aurait pu, en application des dispositions de l'article 15, § 6, du cahier général des charges, faire ralentir le rythme d'exécution des fournitures ou services, ou encore interrompre ceux-ci. Certains cahiers spéciaux des charges émanant du service logistique prévoient d'ailleurs que l'adjudicataire adresse trimestriellement à l'AWIPH un relevé des factures impayées dans le délai prévu.

Il importe de souligner que, passé le délai de paiement fixé à l'article 15, § 2, du cahier général des charges, l'adjudicataire d'un marché public de fournitures ou de services a droit au paiement, de plein droit et sans mise en demeure, par mois ou partie de mois de retard, d'un intérêt de retard, établi conformément aux dispositions de l'article 15, § 4, du cahier général des charges.

4.7. Représentants de l'adjudicataire

Dans le cas des marchés publics de la direction des ressources de l'information pour lesquels un cahier spécial des charges a été rédigé, celui-ci indique que les représentants de l'adjudicataire doivent être agréés par le pouvoir adjudicateur; ce dernier a le droit de réclamer, par lettre recommandée, le remplacement des représentants précités. L'adjudicataire est tenu de s'exécuter dès le jour suivant la date de la lettre précitée.

(117) Cour de cassation, 5 mai 1994.

(118) Article 15 du cahier général des charges.

Il peut toutefois faire valoir ses moyens de défense dans les quinze jours de calendrier; son silence est considéré comme une reconnaissance des faits. Le défaut de s'exécuter donne lieu à une pénalité de 5 % du montant du marché par jour de calendrier de non-exécution; la pénalité est appliquée à compter du troisième jour suivant la date de la lettre du pouvoir adjudicateur et court jusqu'au jour où la contravention a disparu.

Cette disposition se retrouve, dans sa version initiale, à l'article 26 du cahier général des charges et concerne spécifiquement les marchés publics de travaux. L'AWIPH a ajouté, au texte initial, une phase contradictoire et une sanction de l'inertie de l'adjudicataire.

La disposition précitée, qui ne s'applique pas aux marchés publics de fournitures ou de services, doit être considérée comme une dérogation et, dès lors, figurer en tête du cahier spécial des charges.

Une telle disposition est susceptible d'être applicable aux marchés publics de services, particulièrement ceux comportant, à titre principal, des prestations intellectuelles; par contre, le bien-fondé de l'utiliser pour les marchés publics de fournitures reste à démontrer.

4.8. Moyens d'action du pouvoir adjudicateur (119)

L'adjudicataire doit non seulement être attentif aux délais d'exécution des marchés publics, mais aussi respecter scrupuleusement les prescriptions des documents du marché. Sinon, 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, comme les pénalités, les amendes de retard ou les mesures d'office (120), lesquelles résultent d'une décision unilatérale du pouvoir adjudicateur. À la différence du droit privé, ce dernier n'a effectivement nul besoin de demander à un tribunal de prononcer la sanction et peut, en ce domaine, user de son privilège du préalable.

Le contrôle des marchés publics conclus par l'AWIPH a permis de mettre en évidence, d'une part, la présence de modalités particulières – parfois critiquables – dans les cahiers spéciaux des charges et, d'autre part, l'utilisation que fait l'Agence des moyens d'action mis à sa disposition par la réglementation.

Durant la période de référence, aucune sanction n'a été appliquée aux fautes commises par les adjudicataires lors de l'exécution des marchés publics de travaux, de fournitures et de services, alors que de nombreux marchés ont été terminés en retard. Un tel constat est cependant difficile à établir en l'absence de documents relatifs au respect du délai d'exécution et à la réception des prestations.

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. L'important retard constaté dans le paiement des factures est également susceptible d'inciter les services de l'AWIPH à ne pas faire usage des amendes précitées. Une telle approche des moyens d'action accordés au pouvoir adjudicateur va à l'encontre des modalités contenues dans la réglementation des marchés publics.

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

(120) 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.

4.9. Réception (121)

Les travaux, les fournitures et les services doivent être conformes, sous tous les rapports, 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 tous points aux règles de l'art (122). La réception d'un marché consiste donc en la vérification, par le pouvoir adjudicateur, de la conformité des prestations exécutées par l'adjudicataire à ces règles ainsi qu'aux clauses et conditions du marché (123).

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

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

Le service de comptabilité appose, au dos de chaque facture reçue par l'organisme, un cachet sur lequel figure une date, apparemment relative à la réception des fournitures ou des services. Il s'agit en fait d'une procédure automatique, liée uniquement à la réception de la facture, qui ne donne aucune assurance quant à la réalité de la phase de réception. Celle-ci doit émaner du fonctionnaire dirigeant mentionné dans les documents du marché et non d'un quelconque agent du service de comptabilité, qui, par son paraphe ou sa signature, engage, de manière inconsidérée, sa responsabilité quant à l'existence d'une réception qualitative et quantitative des fournitures ou des services.

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

5. Marchés particuliers

Les marchés publics de fournitures ou de services émanant de la direction des ressources de l'information et du service logistique constituent, à eux seuls, près de 74 % des marchés sous examen.

5.1. Marchés de la direction des ressources de l'information

Durant la période de référence, cette direction a passé treize marchés publics de fournitures et cinq marchés de services, représentant au total plus de 47 % des marchés analysés.

5.1.1. Développement du logiciel AWIPH multisectoriel (LAM)

Trois marchés publics de services ont été conclus dans le cadre de l'adaptation du LAM. L'un a fait l'objet d'un appel d'offres général avec publication d'un avis de marché au seul niveau belge et les deux autres ont été passés selon une procédure négociée sans publicité préalable.

Dans chaque cas, une consultation de la concurrence est intervenue et plusieurs offres ont été déposées.

(121) 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.

(122) Article 3, § 2, al. 1^{er}, du cahier général des charges.

(123) Article 19, § 1^{er}, al. 1^{er}, du cahier général des charges.

Ces prestations de services informatiques, exécutées suivant le principe du forfait ou la technique de la régie, ont fait l'objet de remarques concernant leur degré d'imbrication dans le LAM, la pertinence de l'estimation des jours nécessaires à la réalisation de matières non définies lors du lancement du marché, le recours à la régie pour des prestations pourtant bien définies, l'absence d'estimation du nombre de jours nécessaires à la réalisation de prestations annuelles pour lesquelles le forfait est invoqué, l'absence de mention du recours aux moyens électroniques, l'utilisation d'une formule de révision pour les marchés publics (ou les lots) dont le délai d'exécution ne dépasse pas un an, ainsi que la nécessité de prévoir des modalités de réception dans les documents du marché et de les appliquer réellement.

En tout état de cause, les marchés publics de services que l'AWIPH est amenée à conclure pour l'adaptation du LAM doivent impérativement respecter les obligations suivantes.

- Les trois marchés à l'examen ayant été passés après appel à la concurrence ou consultation de celle-ci, l'organisme est tenu de respecter le principe de mise en concurrence; le recours à l'article 17, § 2, 1^o, f, de la loi du 24 décembre 1993 (124) est, quant à lui, inapproprié car la notion de prestataire unique est inconciliable avec la possibilité de consulter plusieurs firmes (125).
- Un marché à commandes, présentant éventuellement un caractère pluriannuel et faisant l'objet d'un allotissement, pourrait aussi être envisagé.
- Il serait souhaitable de regrouper l'ensemble des marchés publics ayant pour objet l'adaptation du LAM : à côté des trois marchés examinés, il existe en effet d'autres marchés qui ne répondaient pas aux critères retenus (montant et période) et n'ont donc pas été repris dans le cadre du contrôle.
- Il importe de privilégier le recours à une fixation forfaitaire des prix (marché à prix global ou à bordereau de prix); en cas d'impossibilité dûment motivée, il convient de s'en tenir à une régie pondérée.

5.1.2. Autres marchés

Outre les marchés publics de services relatifs à l'adaptation du LAM, la direction des ressources de l'information a conclu quinze marchés publics de fournitures ou de services.

L'un de ces marchés publics a fait l'objet d'un appel d'offres général, tandis que les autres ont été passés selon une procédure négociée sans publicité préalable.

Utilisation de marques et de modèles

Ces marchés publics témoignent d'une utilisation répétée de marques – principalement d'une marque de matériel informatique déterminée – ainsi que de modèles précis.

Selon les explications verbales, multiplier le nombre de marques rendrait difficile la connaissance technique de celles utilisées dans l'installation informatique de l'AWIPH. En outre, le manque de personnel nécessite une certaine homogénéité du matériel afin que les agents ne soient pas confrontés à des produits de marques différentes. Enfin, dans la procédure de l'appel d'offres, peu de firmes remettent une offre après l'envoi du cahier spécial des charges.

Les arguments avancés ne peuvent en aucun cas justifier le non-respect des dispositions relatives à l'utilisation de marques ou de systèmes. Quant au nombre peu important d'offres remises dans le cadre d'un appel d'offres, il importe, tout d'abord, de s'assurer que les modalités contenues dans le cahier spécial des charges, principalement les clauses techniques, permettent une concurrence suffisante et ne rejoignent pas, de manière illégale, les caractéristiques d'une marque déterminée.

(124) Cette disposition prévoit que le recours à une procédure négociée sans publicité préalable est possible 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 ».

(125) Rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 8 janvier 1996, *Moniteur belge* du 26 janvier 1996, p. 1552.

Consultation de la concurrence

Sur les quatorze marchés publics ayant fait l'objet d'une procédure négociée sans publicité préalable, l'AWIPH s'est adressée à onze reprises, soit dans près de 79 % des cas, aux trois mêmes firmes, qui sont des partenaires privilégiés de la marque de matériel informatique à laquelle cet organisme a recours.

À l'exception de quelques marchés pour lesquels une réelle consultation de la concurrence a eu lieu, l'AWIPH contrevient au principe de la concurrence, tel qu'énoncé à l'article 1^{er} de la loi du 24 décembre 1993.

Montant de certains marchés

Nombre de marchés publics passés par la direction des ressources de l'information ne dépassent pas le plafond de la délégation accordée à l'administrateur général; au-delà de ce montant, les marchés doivent obligatoirement être approuvés, selon le cas, par le bureau du comité de gestion ou par le comité.

Ainsi, une demande de prix relative à un marché public de fournitures portait sur l'acquisition de 100 licences *Office 2003*. Les firmes contactées ont remis une offre pour la quantité demandée et le justificatif du bon de commande figurant dans le dossier transmis indiquait la même quantité. Considérant le montant prévu pour l'achat de ces licences, la décision aurait dû émaner du bureau du comité de gestion; le montant commandé a, dès lors, été réduit et ramené à 90 licences pour que l'administrateur général puisse conclure le marché.

Le montant à approuver d'un marché public de services s'élevait, hors TVA, à 36.036,11 euros. Le justificatif du bon de commande indique, d'une part, que l'estimation de la dépense est comprise entre 28.000 et 31.000 euros hors TVA et, d'autre part, que l'administrateur général est compétent sur la base du montant estimé de la dépense, inférieur à 30.986 euros hors TVA. Si un montant estimé peut être retenu pour l'approbation d'un cahier spécial des charges, il n'en va pas de même pour l'approbation d'un marché dans lequel il importe de se baser sur un montant à engager. Ce faisant, la direction précitée a évité que le marché soit soumis au bureau du comité de gestion.

Objet des marchés

L'objet des marchés publics examinés est parfois bien plus large que leur intitulé; dans d'autres cas, les quantités à fournir ne sont pas réellement précisées dans la demande de prix. Il importe pourtant que l'objet réel du marché soit correctement défini dans les documents du marché et que les quantités à fournir soient déterminées avec précision.

L'imprécision observée quant à la détermination de ces quantités apparaît liée à la problématique de la limitation du montant de certains marchés. Il est néanmoins de l'intérêt de l'organisme de préciser, dans la demande de prix, les quantités réellement souhaitées, puisque les prix unitaires peuvent varier en fonction du nombre de produits commandés.

Scission du marché – Déficiences de gestion

La direction des ressources de l'information a, par le biais d'une procédure négociée sans publicité préalable, conclu plusieurs marchés publics, pour lesquels il n'existe aucun document et dont le montant ne dépasse en aucun cas la délégation accordée à l'administrateur général.

Cette situation amène la Cour à s'interroger sur une éventuelle scission du marché, ou à relever des déficiences de gestion, principalement quant à la prévision des besoins des utilisateurs. L'achat de licences *Office 2003* et de serveurs est révélateur de cette problématique.

En un peu plus d'une année, l'AWIPH a procédé à l'acquisition de 255 licences de ce type : 90 en novembre 2004, à nouveau 90 en avril 2005 et, enfin, 75 en décembre 2005. Le montant cumulé de ces trois marchés atteint le montant de 83.700,95 euros hors TVA. Par ailleurs, il ressort des marchés examinés que l'AWIPH a acquis deux serveurs en 2004. Toutefois, cette constatation résulte du fait que ces achats sont groupés avec d'autres produits et que le montant de ces marchés dépasse 22.000 euros hors TVA. Ne répondant pas

aux critères retenus (montant et période), bon nombre d'achats de serveurs n'ont pas été contrôlés. Une note adressée par un auditeur interne au comité de gestion pose la question d'une possible scission des marchés ou d'un manque de prévision.

Selon l'explication fournie par le responsable de la direction, les prévisions budgétaires en termes de serveurs ne concernent que celles relatives au matériel à remplacer (126). Pour les nouveaux serveurs, dont l'acquisition s'ajoute au remplacement des anciens, il n'est pas aisé de prévoir, lors de l'élaboration du budget, la quantité nécessaire, car ces achats dépendent de projets qu'il est impossible d'envisager plus d'un an à l'avance. De plus, se pose le problème de la mise en place des serveurs, qui occasionne un nombre important de manipulations. Enfin, un achat groupé provoquerait un problème de stockage, car une seule personne est chargée de l'installation des serveurs pour l'ensemble de l'AWIPH.

Utilisation des moyens électroniques

L'utilisation des moyens électroniques pour la passation et l'exécution des marchés a été introduite, à partir du 1^{er} mai 2004, dans les arrêtés d'exécution de la loi du 24 décembre 1993, par l'arrêté royal du 18 février 2004. Ce dernier a ainsi intégré, dans l'arrêté royal du 8 janvier 1996, un titre *IIIbis*, relatif aux conditions d'utilisation des moyens électroniques et applicable aux marchés publics faisant l'objet d'une adjudication (publique ou restreinte), d'un appel d'offres (général ou restreint), ou d'une procédure négociée avec publicité préalable.

Sauf décision contraire du pouvoir adjudicateur, le titre *IIIbis* de l'arrêté royal du 8 janvier 1996 n'est pas applicable aux marchés publics à passer par procédure négociée sans publicité préalable. Toutefois, les dispositions de ce titre doivent être respectées lorsque le marché se constate par la correspondance échangée (127), ou par la notification à l'adjudicataire de l'approbation de son offre (128), et que le pouvoir adjudicateur a accepté que l'offre à approuver puisse être établie par des moyens électroniques (129). Dans ces deux cas, aucun contrat n'est signé entre les parties et la sécurité juridique impose que les conditions pertinentes du titre *IIIbis* soient respectées lors de l'utilisation de moyens électroniques par le soumissionnaire ou le pouvoir adjudicateur.

Les marchés publics de fournitures de la direction des ressources de l'information faisant l'objet d'une procédure négociée sans publicité préalable constatée selon l'une ou l'autre des modalités précitées ne respectent pas les dispositions figurant au titre *IIIbis* de l'arrêté royal précité, en ce qui concerne l'absence de signature et le respect des garanties de fiabilité et de sécurité que doivent présenter les offres déposées par la voie électronique. Il en résulte une insécurité juridique préjudiciable.

Analyse des offres

Lors de l'analyse des offres déposées dans le cadre de marchés publics de fournitures ou de services faisant l'objet d'une procédure négociée sans publicité préalable, la direction des ressources de l'information a commis des erreurs ainsi que des irrégularités et a enfreint, à plusieurs reprises, le principe de l'égalité de traitement entre les soumissionnaires.

Les nombreux manquements relevés remettent parfois en cause l'attribution du marché au soumissionnaire retenu, ainsi, par exemple : la comparaison entre deux offres mentionnant des prix TVA comprise et une offre comportant des prix hors TVA; l'application de la TVA à un prix qui la comprenait déjà; la prise en compte, pour l'ensemble des soumissionnaires, du prix remis par un seul soumissionnaire pour un poste supplémentaire; des différences entre le montant commandé et le montant facturé ou entre le montant d'une offre et celui figurant dans le tableau comparatif des offres; l'absence de justification ou d'explication concernant les négociations éventuelles, etc.

(126) Au moins tous les cinq ans.

(127) Article 122, al. 1^{er}, 2^o, de l'arrêté royal du 8 janvier 1996.

(128) Article 122, al. 1^{er}, 3^o, de l'arrêté royal précité.

(129) Article 122, dernier alinéa, de l'arrêté royal du 8 janvier 1996.

Acquisition d'ordinateurs de type PC

Les deux marchés publics de fournitures relatifs à l'acquisition d'ordinateurs de type PC, lancés par l'AWIPH en 2004 et 2006, ont fait l'objet d'un appel d'offres général, avec publication d'un avis de marché uniquement au niveau belge. Le premier, attribué en 2004, concernait l'acquisition de 180 ordinateurs, tandis que le second, auquel il n'a pas été donné suite, en 2007, visait, quant à lui, la fourniture de 125 ordinateurs.

Chaque marché avait une durée de douze mois de calendrier, les commandes étant étalées sur l'ensemble de la période, en fonction des besoins planifiés par la direction des ressources de l'information.

Dans le cadre du premier marché, seuls les trois fournisseurs habituels ont déposé une offre à la suite de la publication de l'avis de marché et le marché a été attribué à l'un d'entre eux pour 206.424 euros hors TVA. Par contre, pour le second marché, cinq firmes ont remis une offre : les trois firmes habituelles et deux autres firmes, dont une présentant un matériel de marque différente.

Le déroulement de la procédure qui a conduit à l'attribution du marché en 2004 et à la non-attribution en 2007 permet de mettre en évidence des irrégularités qui vont à l'encontre des modalités contenues dans la réglementation des marchés publics.

Limitation à une marque déterminée

Les prescriptions techniques imposées par le cahier spécial des charges du marché de 2004 limitent la concurrence au matériel d'une marque déterminée. Les spécifications sont si précises que seul du matériel correspondant à cette marque a été offert et que le responsable de la direction précitée a pu se borner à déclarer « conforme » le matériel proposé, sans devoir comparer les performances offertes par les différents soumissionnaires.

La problématique du choix préalable d'une marque et d'un modèle d'ordinateurs définis se retrouve de la même manière au niveau des clauses techniques figurant dans le cahier spécial des charges du marché lancé en 2006. Toutefois, cette infraction n'aboutit pas à fausser la mise en concurrence, car une offre remise présente une marque différente ainsi que le prix, de loin, le plus bas.

Contacts avec les soumissionnaires

Des contacts ont eu lieu par courriel entre la direction des ressources de l'information et les trois futurs soumissionnaires avant le lancement du premier marché, afin d'établir le cahier spécial des charges. Ces courriels manifestent la volonté d'acheter du matériel d'une marque déterminée et même de limiter la concurrence en se renseignant sur les dimensions de ce matériel et de son emballage.

Le dossier du second marché comprend, quant à lui, un courriel émanant d'un fournisseur habituel, adjudicataire du marché de 2004, qui demande à l'AWIPH de lui faire parvenir le cahier spécial des charges. Il avait déjà connaissance du projet, de manière officieuse, puisque l'Agence avait consulté les trois fournisseurs privilégiés en avril-mai 2006, afin d'établir une estimation budgétaire pour le marché qu'elle se proposait de lancer. Via le cahier spécial des charges, la firme a ainsi reçu une information avant la date de publication de l'avis de marché¹³⁰. L'égalité de traitement des soumissionnaires a donc été rompue.

Avant de lancer une procédure de passation, le pouvoir adjudicateur peut prospector le marché en vue d'établir les documents et les spécifications du marché projeté, à condition que cette prospection n'ait pas pour effet d'empêcher ou de fausser la concurrence, ou encore, de favoriser certains fournisseurs potentiels.

Clauses d'exclusion technique

La partie technique du métré récapitulatif du formulaire d'offre annexé au cahier spécial des charges des deux marchés contient une disposition particulière : pour de nombreux postes, la proposition des soumissionnaires doit correspondre, sous peine de nullité de l'offre, aux desiderata du pouvoir adjudicateur.

(130) Dans son offre, la firme intéressée indique avoir reçu le cahier spécial des charges le 22 septembre 2006; or, l'avis de marché a été publié le 25 septembre 2006.

La partie du métré récapitulatif répertorie, pour le premier marché, 64 critères techniques d'exclusion et 102 pour le second : cette différence résulte, entre autres, de l'extension de tels critères aux postes relatifs à la garantie et à la livraison des ordinateurs.

Dans le cadre du premier marché, les offres des trois soumissionnaires ne sont pas touchées par ces critères car le matériel proposé correspond exactement aux besoins du pouvoir adjudicateur figurant dans la partie technique du cahier spécial des charges.

Pour le second marché, le seul critère d'exclusion sur la base duquel les ordinateurs de la marque voulue par l'AWIPH ont été considérés comme non conformes est constitué par la fourniture d'un élément technique qui figurait déjà dans le marché de 2004 : il s'agissait alors du même modèle d'ordinateur et les offres remises par les trois soumissionnaires avaient pourtant été jugées conformes.

Quant à la firme fournissant une marque différente, elle compte neuf critères d'exclusion technique, ce qui amène à penser que le cahier spécial des charges était orienté vers la marque privilégiée par l'AWIPH.

L'utilisation de nombreuses clauses d'exclusion technique ne peut viser, comme en l'espèce, à privilégier une marque et un modèle d'ordinateurs précis; de même, il est inutile, pour un pouvoir adjudicateur, d'ajouter les critères relevés. Il importe de rappeler, à cet égard, que les conditions techniques contenues dans un cahier spécial des charges constituent, pour la régularité des offres, des prescriptions essentielles, dont le non-respect d'une seule entraîne d'office le rejet de l'offre.

Enfin, pour les deux marchés à l'examen, le pouvoir adjudicateur, en méconnaissance de la réglementation des marchés publics, confond le critère d'attribution « qualité technique des produits » et la conformité technique des offres.

Application de la clause d'exclusion

Le cahier spécial des charges des deux marchés à l'examen contient une clause d'exclusion, déjà évoquée, touchant l'offre qui n'aurait pas obtenu la moitié des points pour chacun des critères d'attribution.

Dans le cadre du premier marché public de fournitures, deux soumissionnaires devaient en principe être exclus en raison du critère « prix »; la note présentée au comité de gestion ne fait pas état de cette exclusion. Cette disposition n'a pas été appliquée, sans motivation.

Par contre, dans le cas du second marché, toutes les offres ont été exclues sur la base de cette clause. Une note adressée au comité de gestion signale que les offres et leurs échantillons ont été analysés en détail et que le cahier spécial des charges, trop strict, n'a pas permis une mise en concurrence effective des « acteurs du marché informatique » et mène à l'exclusion de toutes les offres. Par conséquent, le marché n'a pu être attribué.

5.2. Marchés du service logistique

Durant la période de référence, ce service a conclu sept marchés publics de fournitures et trois de services, représentant plus de 26 % des marchés analysés.

5.2.1. Estimation inadéquate

Le service logistique a connu quelques difficultés pour établir une estimation correcte de la valeur de certains marchés publics (131).

Lors de l'examen du respect des règles de publicité, un cas de marché public a déjà été évoqué pour lequel seule une publicité belge a été organisée, alors qu'une publicité au niveau tant européen que belge était requise.

Une irrégularité a également été constatée dans le cadre d'un autre marché public de services, pour lequel le cahier spécial des charges mentionnait un délai de cinq ans, tandis que le formulaire d'offre prévoyait un montant annuel; toutefois, le montant estimé pour le délai précité reste inférieur au seuil européen.

(131) Articles 2 (travaux), 28 (fournitures) et 54 (services) de l'arrêté royal du 8 janvier 1996.

Le service de la comptabilité a également dressé une mauvaise estimation de la valeur d'un marché public de services financiers. Il s'agit d'un emprunt destiné à couvrir des dépenses d'équipements dans les entreprises de travail adapté subventionnées par l'AWIPH. Le service concerné a pris en compte le montant emprunté et les frais annexes, alors que le montant estimé d'un tel marché inclut la rémunération totale estimée du prestataire de services, à savoir les honoraires, commissions, intérêts et tous autres modes de rémunération (132).

5.2.2. *Marchés à commandes*

Pendant la période de référence, l'AWIPH a eu recours à de nombreux marchés à commandes du ministère de l'Équipement et des Transports (MET) relatifs à l'acquisition de fournitures courantes.

Quatre marchés de ce type ont également été passés par le service logistique. Trois d'entre eux concernent la fourniture annuelle de papier pour photocopieurs, imprimantes et télécopieurs, tandis que le quatrième représente uniquement certains lots (133) d'un marché public de fournitures ayant pour objet la mise à disposition et l'entretien de fontaines à eau, ainsi que la livraison de bouteilles d'eau, de produits consommables, de gobelets et de spatules.

La Cour a rappelé certaines règles et dispositions propres à ces marchés et formulé diverses remarques relatives à la façon dont l'entité auditée a procédé à leur attribution.

La fourniture annuelle de papier pour photocopieurs, imprimantes et télécopieurs a fait l'objet de trois marchés publics conclus selon une procédure négociée sans publicité préalable.

Ces marchés ont suscité les considérations suivantes.

- Chaque année, ce sont les huit mêmes firmes qui ont été consultées et, selon les années, les mêmes deux ou trois firmes qui ont déposé une offre; il eût été nécessaire d'ouvrir la concurrence à d'autres firmes.
- Durant la période examinée, le marché a toujours été attribué à la même firme, qui, selon le service, propose un papier de meilleure qualité. La justification de ce choix ne paraît pas établie : en effet, bien que le cahier spécial des charges prévoie chaque fois la réalisation d'essais destinés à évaluer la qualité du papier proposé, les dossiers des trois marchés ne comportent pas de conclusions au sujet de ces essais. Par ailleurs, cette firme a remis, pour chaque marché annuel, un prix plus élevé que celui de ses concurrents.
- En 2004, trois firmes ont répondu à la demande de prix, dont deux ont remis chacune deux offres comportant des qualités de papier différentes. En considérant que les cinq offres étaient régulières, le pouvoir adjudicateur a perdu de vue que les soumissionnaires ne peuvent, en application de l'article 103 de l'arrêté royal du 8 janvier 1996, déposer qu'une seule offre et que le cahier spécial des charges du marché précise qu'aucune variante ne sera prise en considération.
- Ces marchés représentant une fourniture répétitive, il eût été plus indiqué de les adjuger sous la forme d'un marché pluriannuel et, à défaut, de confier cette fourniture au MET; par ailleurs, le montant de ces trois marchés se situe en dessous de la délégation accordée à l'administrateur général.

Le marché public de fournitures relatif à la mise à disposition et à l'entretien de fontaines à eau, ainsi qu'à la livraison de bouteilles d'eau, de produits consommables, de gobelets et de spatules a d'abord fait l'objet d'un appel d'offres général, avant d'être finalement conclu selon une procédure négociée sans publicité préalable. Dans ce cadre, deux firmes ont été consultées, dont l'adjudicataire du marché précédent. Une note interne valant « rapport d'attribution » indique que « *seule la firme actuellement détentrice du marché a proposé une offre régulière et conforme au cahier spécial des charges* », mais demeure muette quant au sort réservé à l'offre de l'autre soumissionnaire. En tout état de cause, aucune analyse comparative des deux offres n'a été effectuée.

(132) Article 54, al. 2, 2°, de l'arrêté royal du 8 janvier 1996; circulaire du 3 décembre 1997.

(133) Lots 1b, 2 et 3.

5.3. Prestations juridiques (134)

Durant la période de référence, l'AWIPH a eu recours aux services de huit avocats, dont cinq sont répartis par zones géographiques et l'un d'entre eux intervient plus particulièrement dans les dossiers où la Région wallonne est partie prenante.

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

Les avocats cocontractants de l'AWIPH sont rémunérés à l'affaire; il n'existe aucune trace d'un paiement par abonnement.

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 (135). La commission (fédérale) des marchés publics a d'ailleurs confirmé, le 18 mai 2005, que les prestations juridiques constituent des marchés publics de services au sens de l'annexe 2, catégorie B 21, de la loi du 24 décembre 1993 et que, par conséquent, la réglementation concernant les marchés publics leur est applicable (136).

Or, l'AWIPH n'a pas considéré comme tels les services juridiques qu'il a commandés.

5.4. Prestations des réviseurs d'entreprises (137)

À l'instar des prestations juridiques, l'AWIPH ne considère pas les missions confiées aux réviseurs d'entreprises comme des marchés publics. Pourtant, l'ensemble de leurs activités s'inscrit dans le cadre des marchés publics de services et est visé par la réglementation y afférente (138). Les services comptables, d'audit et de tenue de livres figurant à la catégorie A 9 (139) de l'annexe 2 de la loi précitée comprennent, entre autres, de telles prestations (140).

Le réviseur d'entreprises qui, lors du présent contrôle, était chargé de mission auprès de l'AWIPH, a été désigné, à partir du 1^{er} juillet 1995, par l'arrêté du Gouvernement wallon du 28 septembre 1995. Le service de la comptabilité de l'organisme ne dispose que de rares documents quant à sa désignation, mais celle-ci n'est pas assortie d'un terme et est intervenue avant le 1^{er} mai 1997, date d'entrée en vigueur de la réglementation actuelle.

Toutefois, afin de respecter l'esprit des réglementations européenne et belge, principalement le principe de concurrence, il importe d'organiser un marché public de services relatif à ces prestations.

6. Conclusions et recommandations

Le contrôle des marchés publics conclus par les services de l'AWIPH en 2004, 2005 et 2006 a révélé de nombreuses carences, tant au niveau de la passation des marchés que de leur exécution. Ces déficiences résultent principalement d'un manque de rigueur et de la méconnaissance de la réglementation relative aux marchés publics.

Afin de remédier à cette situation insatisfaisante, la Cour des comptes a formulé diverses recommandations.

(134) 160^e (15^e) Cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I^{er}, *Doc. parl.*, Rég. w., 616 (2003-2004) – N^o 1, pp. 62 à 73.

(135) Circulaire des services du premier ministre, du 2 décembre 1997 – Marchés publics – Liste des services visés à l'annexe 2 de la loi du 24 décembre 1993.

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

(137) 160^e (15^e) Cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I^{er}, *Doc. parl.*, Rég. w., 616 (2003-2004) – N^o 1, pp. 62 à 73.

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

(139) CPC 862.

(140) Circulaire du 2 décembre 1997.

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

Le service chargé de la centralisation de la gestion des marchés publics doit pouvoir intervenir à tout moment dans les phases de passation et d'exécution et, plus particulièrement, à l'occasion de la préparation, de l'élaboration de l'avis de marché, du cahier spécial des charges ou du document en tenant lieu, du rapport d'analyse des offres, de la décision motivée du marché et de la notification de son attribution.

Par ailleurs, il est essentiel que l'AWIPH fasse la distinction entre les subventions et les marchés publics de services, ainsi que respecter leurs modalités propres.

Les obligations relatives à l'estimation des marchés publics et à la publicité doivent être intégralement remplies dans le cas des marchés qui y sont soumis.

L'approche incorrecte des modalités de la sélection qualitative entraîne souvent des situations problématiques. Il convient donc de revoir entièrement la procédure et d'améliorer les exigences qui figurent dans les documents du marché, tant au niveau des causes d'exclusion que de la capacité financière, économique et technique.

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

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

En ce qui concerne l'utilisation de la procédure négociée avec ou sans publicité préalable, il convient de rappeler que les conditions légales d'application de l'article 17, § 2 ou § 3, de la loi du 24 décembre 1993 sont de stricte interprétation. Dans chaque cas, le pouvoir adjudicateur est tenu de justifier formellement le recours à l'hypothèse envisagée, 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.

Une attention toute particulière doit être accordée au respect des règles relatives à l'utilisation de marques ou de systèmes.

Quant à l'examen des offres et à l'attribution des marchés, il importe de prévenir certaines situations problématiques évoquées dans le cadre du contrôle, de respecter les règles de délégation dans leur intégralité, de rédiger dans tous les cas un rapport d'attribution ou d'analyse des offres et d'éviter de recourir à une clause d'exclusion. Pour tous les critères d'attribution, il est nécessaire d'évaluer les offres sur la base d'une méthode figurant dans les documents d'analyse des offres : cette méthode doit être raisonnable, cohérente et non discriminatoire, se référer aux critères d'attribution ainsi qu'à leur pondération et pouvoir être expliquée en cas de recours.

Les modalités concernant l'allotissement des marchés et la renonciation au marché ou à certains lots sont à respecter intégralement.

Il est impératif qu'une décision motivée soit établie à la suite de l'attribution de tous les marchés publics dont le montant à approuver excède 5.500 euros hors TVA, même si aucune demande n'est formulée par les soumissionnaires non retenus, et conservée dans le dossier du pouvoir adjudicateur.

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 obligatoirement être rédigé pour tous les marchés publics de travaux, de fournitures et de services dont le montant estimé atteint, hors TVA, 22.000 euros.

Les dispositions qui figurent à l'article précité concernant les dérogations éventuelles aux dispositions du cahier général des charges doivent être respectées.

Le pouvoir adjudicateur est tenu de désigner expressément 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.

En ce qui concerne les modalités de paiement, il importe que le principe du service fait et accepté soit respecté, les avances n'étant permises que dans des cas limitativement énumérés à l'article 5 de l'arrêté royal précité. Pour rappel, la clause d'un cahier spécial des charges augmentant le délai de paiement est réputée non écrite. Passé le délai de paiement, l'adjudicataire d'un marché public a droit au paiement, de plein droit et sans mise en demeure, d'un intérêt de retard, établi conformément à l'article 15, § 4, du cahier général des charges.

Lorsque l'adjudicataire d'un marché public est en défaut d'exécution, le pouvoir adjudicateur est tenu d'appliquer les sanctions figurant dans le cahier spécial des charges ou, à défaut, dans le cahier général des charges, telles que les pénalités, les amendes de retard ou les mesures d'office.

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

Compte tenu des nombreux manquements relevés, la direction des ressources de l'information doit revoir ses procédures et éviter certaines pratiques incompatibles avec la réglementation des marchés publics et les principes qui la sous-tendent.

Il s'avère essentiel d'établir une véritable distinction entre les marchés dits définis et les marchés à commandes. S'agissant de ces derniers, les documents du marché doivent tenir compte de leurs spécificités, tout en respectant, dans son intégralité, la réglementation des marchés publics.

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 afférente.

L'AWIPH et le ministre de tutelle ont souscrit aux remarques et observations formulées par la Cour. Dans leurs réponses respectives, ils soulignent les diverses actions qui ont été mises en œuvre afin de satisfaire à ses recommandations, telles que l'organisation de formations, la modification des règles de délégation, l'élaboration d'une note de procédure interne pour tous les marchés publics, l'établissement d'un dossier pour tout marché, la mise au point de « *check list* », le recours au portail internet « Marchés publics » de la Région et aux moyens électroniques, dans le respect des modalités y relatives.

2.10. Le subventionnement de la sensibilisation et de la promotion de la mobilité (141)

La Cour a vérifié la légalité et la régularité du subventionnement d'actions de sensibilisation et de promotion de la mobilité en Région wallonne. Elle a formulé des recommandations relatives à l'adoption d'un régime budgétaire plus approprié à ce type de dépenses, à l'établissement de critères prédéterminés en vue de la sélection des projets et de la détermination du montant des subsides, ainsi qu'à l'optimalisation des délais de paiement et de la gestion administrative des dossiers.

1. Introduction

Les dépenses visées relèvent de l'allocation de base (AB) 33.01 – *Sensibilisation et promotion de la mobilité* du programme 04 *Actions pour une mobilité conviviale et coordination des politiques de mobilité* du budget de la division organique (DO) 54 *Transports*. Selon le programme justificatif de cette AB, les crédits sont destinés « à accorder des subventions aux autorités et organismes qui organisent ou participent à l'organisation d'actions de sensibilisation et de promotion dans le domaine de la mobilité et de la sécurité des transports ainsi qu'à diverses mesures qui pourraient être envisagées afin d'encourager l'usage d'un mode alternatif à l'autosolisme (142) ».

Les dossiers relatifs à l'octroi et au contrôle de l'emploi des subventions ont été examinés sous l'angle de la légalité et de la régularité des procédures administratives suivies. Leur conformité aux articles 12 et 55 à 58 des lois coordonnées du 17 juillet 1991 sur la comptabilité de l'État a ainsi été vérifiée. La période de référence couvre les années 2005 et 2006.

Le contrôle s'est déroulé au cours du second trimestre 2008. L'avant-projet de rapport a été envoyé le 17 juin 2008 à l'administration. Celle-ci a répondu à la Cour par lettre du 14 juillet 2008. Un débat contradictoire s'est tenu le 30 juillet 2008. Il a été tenu compte des remarques de l'administration dans le projet de rapport envoyé au ministre le 20 août 2008. Ce dernier a répondu à la Cour par une dépêche du 23 septembre 2008. Les éléments de sa réponse ont été intégrés dans le présent article.

2. Les référentiels en matière de politique de mobilité

Le point 5.7 (gérer durablement la mobilité) de la version initiale de septembre 1999 du Contrat d'avenir pour la Wallonie (143) précisait : « *la Région facilitera l'intermodalité via le renforcement de la complémentarité entre vélo, voiture, bus, train, tram... (...). Dans les zones mal desservies par les transports en commun, il conviendra notamment de favoriser le covoiturage et la multimodalité pour les déplacements des personnes.* »

La fiche 42 et ses sous-fiches consacrées à la mobilité énoncent les principes suivants :

- le droit à la mobilité de chacun;
- l'emploi lié à la mobilité;

(141) *Dr 3.381.126.*

(142) L'autosolisme est l'utilisation du véhicule par son seul conducteur. En 1999, un sondage national relatif à la mobilité des ménages a révélé que c'est en Wallonie que l'on utilise le plus la voiture pour les déplacements quotidiens. Cette conclusion a été corroborée par une enquête régionale sur le même sujet, réalisée conjointement en 2002-2003 par le MET, le Groupe de recherche sur les transports dépendant des Facultés universitaires Notre-Dame de la Paix à Namur et l'Observatoire wallon de la mobilité (OWM). À cette époque, 81,4 % des Wallons effectuaient les déplacements entre leur domicile et leur lieu de travail en voiture; parmi ceux-ci, 65,5 % se déplaçaient comme conducteurs de leur véhicule personnel et 6,7 %, au volant d'une voiture de société. Le phénomène de l'autosolisme n'a cessé de s'amplifier en Région wallonne. Ainsi, selon une étude de l'OWM, réalisée en octobre 2004, le taux d'utilisation de la place disponible par véhicule est passé de 1,53 personne par voiture en 1995 à 1,46 en 2005.

(143) Le volet « mobilité » n'est pas repris dans les versions ultérieures.

- la convivialité des espaces publics;
- la préservation de l'environnement et de la santé publique;
- la complémentarité des différents modes de transport;
- la promotion des modes les moins polluants et les moins consommateurs d'énergie.

Selon la sous-fiche 42.1 en particulier, le Gouvernement wallon entend privilégier « *le dialogue avec les citoyens, la société civile et les représentants du monde socio-économique* ».

La fiche 42.2 reprend les thèmes suivants : « *la promotion de la sécurité routière, le développement d'alternatives à l'automobile et tout particulièrement à l'autosolisme, et toutes démarches visant à accompagner et à soutenir l'évolution des mentalités dans le domaine* ».

La déclaration de politique régionale 2004-2009 affirme, quant à elle, la volonté du Gouvernement wallon « *de développer l'intermodalité. Il s'agit de favoriser un meilleur usage, en termes de coûts sociaux et environnementaux, de chaque mode de déplacement en développant leur complémentarité, particulièrement aux heures de pointe et dans les zones d'habitat congestionnées* ».

Diverses mesures concrètes sont citées à cet égard :

- des actions de sensibilisation : semaine de la mobilité, formation des conseillers en mobilité, etc.;
- la promotion du partage de voiture (*car-sharing*) et du covoiturage.

Ce document porte une attention particulière aux usagers faibles et énumère les mesures destinées à favoriser les modes de déplacement doux (campagnes d'information, création de points de locations ou de prêts de vélos, création d'ateliers de réparation de vélos, majoration de l'indemnité kilométrique pour les personnes faisant le trajet domicile-lieu de travail à vélo, etc.).

Par ailleurs, le ministre en charge de la mobilité a confirmé les subventions en faveur des actions de sensibilisation et de promotion de la mobilité et désigné les TEC comme véritables managers de la mobilité wallonne (144).

Les contrats de gestion 2006-2010 conclus entre la Région wallonne et le groupe TEC concrétisent ce projet en confiant notamment à ce partenaire une mission de coordination entre les différents acteurs en matière de mobilité publique.

En résumé, les documents précités consacrent les principes suivants :

- l'intermodalité (conjonction de différents modes de déplacement), en réponse à l'usage excessif de la voiture individuelle;
- le respect des critères environnementaux et sociaux;
- la concertation entre décideurs et usagers;
- l'amélioration de la sécurité routière.

Le ministre s'est en outre fixé comme objectif l'intégration des différents outils existants autour du groupe TEC, désigné en tant que manager de la mobilité.

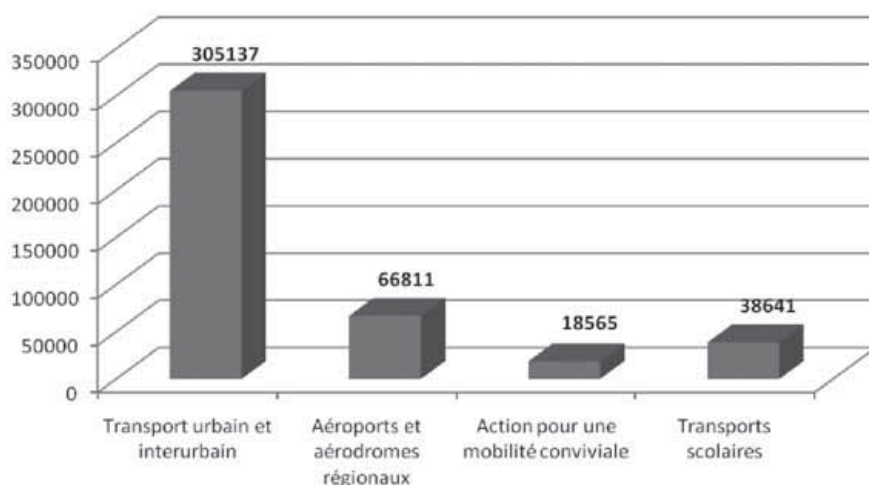
3. Le budget

Le graphique suivant permet de visualiser la part consacrée aux actions en vue d'une mobilité conviviale au sein du budget de la DG Transports.

(144) Élaboration du budget 2006, rapport de la séance du 30 novembre 2005 de la commission de l'Aménagement du territoire, du Patrimoine, des Transports, de l'Équipement et de l'Énergie.

Direction générale des transports

Budget année 2005 (en milliers d'euros)

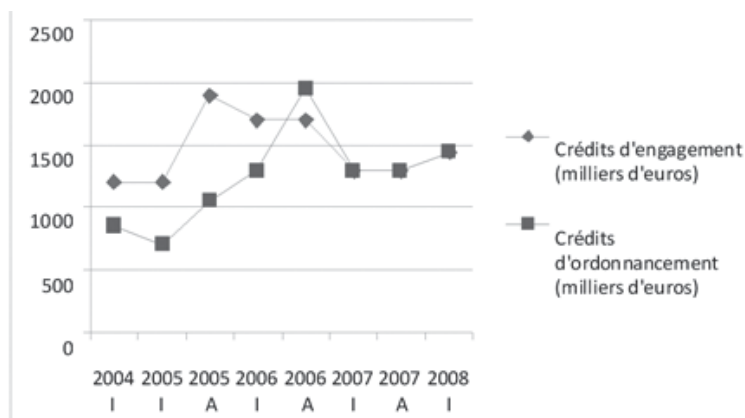


Octobre 2004 – Source : Intramet

La part la plus importante du budget de la direction générale des transports est consacrée au transport en commun à savoir : les postes « transport urbain et interurbain » et « transports scolaires ». Viennent ensuite l'exploitation des aéroports et aérodromes régionaux et enfin, l'action pour une mobilité conviviale (programme 54.04), dont une partie des dépenses fait l'objet du présent contrôle.

Le graphique suivant illustre l'évolution des crédits d'engagement et d'ordonnement de l'AB 33.01 du programme 54.04 au cours de la législature actuelle (145).

Évolution des crédits d'engagement et d'ordonnement de l'AB 33.01 de 2004 à 2008



Il permet d'observer, en 2005, une forte croissance de l'ensemble des crédits comprenant notamment l'absence d'ajustement des moyens d'action et de paiement à la fin de l'année 2004. En 2006, tandis que les crédits d'engagement repartent à la baisse, une augmentation encore plus soutenue des crédits d'ordonnement vise à réduire l'encours. Enfin, en 2007, on constate un tassement des moyens d'action et des moyens de paiement, dont les courbes finissent par coïncider.

(145) I renvoie au budget initial et A, à l'ajusté.

Pour la période étudiée, les crédits d'engagement s'élevaient à 1.900 milliers d'euros au budget ajusté de 2005 et à 1.700 milliers d'euros à celui de 2006. Les crédits d'ordonnancement atteignaient 1.050 milliers d'euros en 2005 et 1.950 milliers d'euros en 2006. Ils ont été consommés à hauteur de 99,92 % en engagement et 99,81 % en ordonnancement en 2005 et de 94,20 % en engagement et 100 % en ordonnancement en 2006.

Sur le plan de la technique budgétaire, l'utilisation de crédits dissociés à la charge de l'AB 33.01 n'est pas adaptée à la nature des dépenses qui consistent en subsides annuels. En effet, les lois coordonnées sur la comptabilité de l'État réservent l'utilisation des crédits dissociés aux dépenses de travaux ou de fournitures de biens et de services qui nécessitent un délai d'exécution supérieur à douze mois (146). Il serait dès lors souhaitable d'adopter, à l'occasion de la confection d'un prochain budget, le régime des crédits non dissociés pour l'AB 33.01 du programme 54.04.

L'administration fait toutefois observer que l'octroi des subventions récurrentes est subordonné à la production et à l'examen des pièces justificatives afférentes au subside de l'année précédente. Or ces pièces ne peuvent être fournies que deux mois après l'expiration du délai d'emploi de la subvention. Leur examen et approbation par l'administration exige un délai supplémentaire avant la liquidation du solde. Si la subvention est accordée en fin d'année, le dernier paiement ne peut avoir lieu que la deuxième année après l'octroi de cette subvention. Cette situation constitue un obstacle structurel au respect des règles budgétaires.

Le ministre a toutefois décidé qu'une nouvelle allocation de base serait créée au budget de 2009 en crédits non dissociés. Afin de rencontrer les préoccupations de l'administration, l'AB 33.01 subsisterait provisoirement sous un statut dissocié afin d'assurer la transition entre les deux régimes et l'apurement de l'encours.

4. Les subventions récurrentes

Huit conventions-cadres et deux conventions annuelles renouvelables ont été conclues entre la Région wallonne et ses principaux partenaires dans le secteur de la mobilité.

Lors de la mise en œuvre des principaux axes de la politique régionale en matière de mobilité, tels qu'ils ont été définis au début de la législature précédente, le manque d'expertise interne au sein de l'administration a suscité la recherche de partenariats avec des institutions ou associations disposant d'un savoir-faire technique (147) ou susceptibles de faire évoluer les mentalités dans le domaine des déplacements quotidiens (148). Le développement des activités de ces associations rencontrait en outre un autre objectif du Contrat d'avenir, la création d'emplois en rapport avec la mobilité (fiche 42 précitée).

Une forme juridique et un système de financement susceptibles de pérenniser ce partenariat ont été recherchés. Ce dernier s'est concrétisé par la signature de conventions-cadres à durée indéterminée, annuellement renouvelables. Ces documents contractuels prévoient le versement par arrêtés de subventions annuelles. Les montants des subsides sont déterminés, en fonction des possibilités budgétaires de la Région, sur la base des

(146) Article 7, § 2, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État.

(147) Par exemple, dans le secteur de la circulation des deux-roues au quotidien ou du covoiturage.

(148) Le monde de l'entreprise et ses partenaires sociaux, la famille et l'école, les défenseurs de l'environnement, les pouvoirs locaux.

plans de travail et des budgets des associations. Cette structure de collaboration multipartenariale qui répondait à des besoins initiaux a peu évolué depuis sa création (149). Des arrêtés ministériels reconduits annuellement accordent en outre des sommes relativement importantes à deux autres acteurs de la mobilité : la cellule mobilité de l'Union wallonne des entreprises (UWE) et la Fédération des motocyclistes de Belgique (Fedemot).

À l'exception de cette dernière, qui reçoit chaque année une vingtaine de milliers d'euros, les subventions récurrentes concernent des montants annuels compris entre 75 et 225 milliers d'euros, ce qui représente au total plus de 70 % de l'AB 33.01. L'Union des villes et communes de Wallonie (200 milliers d'euros par an) et l'Union wallonne des entreprises (de 165.500 à 190.000 euros par an) bénéficient des aides les plus importantes. L'UWE est d'ailleurs la seule association dont le subside annuel soit en augmentation au cours de la période observée. Inversement, la subvention annuelle accordée à Inter-Environnement Wallonie a été réduite de moitié depuis le changement de législature (75.000 euros en 2007 contre 150.000 euros en 2004); celles octroyées à Pro Vélo, au GRACQ et à Taxistop ont diminué de 25 % (150.000 euros au lieu de 200.000 euros pour les deux premières et 75.000 euros contre 100.000 euros pour la troisième); celle accordée à la Ligue des familles a diminué de 12 % (110.000 euros au lieu de 125.000 euros). Cette tendance correspond à une réorientation des investissements de la Région en faveur des transports en commun et des projets de déplacements des travailleurs portés par les entreprises, notamment dans les zonings, auxquels l'UWE participe activement et ce, en conformité avec les nouvelles orientations voulues par le Gouvernement.

La conformité des objectifs, fixés dans les conventions-cadres, aux axes de la politique régionale de mobilité, définis dans le Contrat d'avenir et précisés dans la fiche 42 y annexée, a été examinée. La comparaison entre les réalisations approuvées par les comités d'accompagnement (150) et les axes de la politique régionale de mobilité permet de constater que ceux-ci sont concrétisés à 92 %.

Toutefois, la ventilation des dépenses exposées par les associations en exécution des conventions-cadres révèle que 60 à 76 % des coûts concernent des rémunérations de personnel. Conformément à ces conventions, les frais généraux admissibles sont limités à 20 % du montant de la subvention. Il s'ensuit que la marge laissée aux dépenses d'actions de promotion proprement dites s'avère réduite.

Dans l'exercice du contrôle interne, l'administration précise que « *la différenciation entre frais spécifiques et frais de fonctionnement n'est pas faite de la même manière par les subventionnés* » et que « *hormis des structures comportant des domaines d'activités multiples telles UVCW, la Ligue des familles et IEW, qui limitent d'elles-mêmes leurs frais généraux à 20 %, on atteint un pourcentage variant de 12 à 15 %* ». L'administration reconnaît que « *la crainte de voir toute la subvention passer en rémunérations et frais de téléphone, de chauffage, d'entretien des locaux est toutefois légitime et c'est ici que la présence d'indicateurs serait utile* ».

(149) Huit conventions-cadres ont été signées :

- avec les asbl Pro Vélo (Institut de recherche et de promotion du vélo), le GRACQ (Groupe de recherche et d'action des cyclistes quotidiens) et, plus récemment, Velove;
- avec les cellules mobilité des syndicats respectivement intégrées au CEPAG (FGTB) et à la FEC (CSC) ainsi que celle de la Ligue des familles;
- avec une association développant le covoiturage (l'asbl Taxistop);
- avec l'Union des villes et communes de Wallonie (UVCW).

Les deux conventions annuelles concernent la cellule mobilité de l'asbl Inter-Environnement Wallonie (IEW) et le Centre interuniversitaire d'étude de la mobilité (CIEM). Dans sa réponse, le ministre précise que cette dernière convention ne sera pas reconduite en 2009, mais remplacée par un contrat conclu après appel d'offres, conformément à la législation des marchés publics.

(150) À défaut d'indicateurs objectifs, il faut se contenter de l'approbation des rapports d'activités par les comités de suivi. L'administration précise que « *certains subventionnés utilisent déjà des indicateurs. D'autres ont été pressentis pour en fournir. Le principe est assez favorablement accueilli sous réserve du choix des indicateurs en fonction de leur pertinence, de leur représentativité et de leur pérennité.* »

Par ailleurs, les subventions récurrentes ont été analysées sous les quatre aspects suivants :

- la gestion des dossiers administratifs;
- la coordination de la politique de mobilité;
- le respect des règles de la comptabilité publique;
- l'application des dispositions des conventions-cadres conclues entre la Région et les bénéficiaires.

4.1. La gestion des dossiers administratifs

La gestion des dossiers administratifs n'est ni centralisée ni standardisée. Ceux-ci sont répartis entre plusieurs titulaires, qui les instruisent sans disposer d'instructions visant à garantir une gestion uniforme. La vérification des pièces justificatives, consistant principalement en dépenses de personnel, est toutefois assurée par une seule personne, spécialisée en cette matière. Cette dernière archive les justificatifs afférents aux dépenses de personnel indépendamment des autres pièces.

La Cour considère qu'une standardisation des dossiers ainsi qu'une centralisation des archives administratives et comptables seraient de nature à assurer une vision plus globale de l'exécution des dépenses.

L'administration reconnaît l'intérêt d'un archivage centralisé pour le suivi administratif et comptable des dossiers. Cependant, vu l'exiguïté des locaux, des dispositions vont être prises pour faciliter l'archivage électronique.

Le ministre a demandé à l'administration de se conformer aux recommandations de la Cour.

4.2. La coordination de la politique de mobilité

Il n'existe pas de cadre décretaal organisant l'octroi des subventions imputées à la charge de l'AB 33.01. Comme précisé ci-avant, la majorité des subsides sont octroyés sur la base de conventions-cadres.

Les actions de promotion en faveur de la mobilité alternative sont mises en œuvre par des associations subsidiées. L'ensemble de ces institutions n'est pas nécessairement en mesure de rencontrer les objectifs du Gouvernement wallon en couvrant de manière homogène le territoire régional ou en sensibilisant toutes les populations concernées.

Constatant le défaut de coordination entre les différents pouvoirs subsidiés, agissant de manière peu structurée, le ministre actuel a recentré les différentes activités autour d'un manager de la mobilité.

Le chapitre II.2.1.1.5 des contrats de gestion 2006-2010 invite en effet le groupe TEC, organisateur et prestataire d'un service classique d'autobus, à évoluer vers un rôle de manager de la mobilité alternative à la voiture individuelle. Il s'agit d'une mission élargie allant de la diffusion de l'information sur la mobilité sans contrainte à la présentation d'une palette de produits « mobilité » complémentaires.

Le groupe SRWT-TEC a ainsi établi, en concertation avec la Région, un plan d'action global de même qu'un plan d'action spécifique pour chaque TEC (151). Chacun de ces plans reprend de manière concrète les mesures envisagées pour atteindre les objectifs précités. La plupart des plans spécifiques dressent un inventaire des acteurs existants dans leur ressort géographique et définissent les grandes lignes de la collaboration envisagée.

4.3. Le respect des règles de la comptabilité publique

L'octroi et le contrôle de l'emploi des subventions sont réglés par les articles 12 et 55 à 58 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État. Ces articles prévoient notamment que la subvention doit être utilisée aux fins pour lesquelles elle est accordée et que tout allocataire d'une subvention doit justifier l'utilisation des sommes reçues.

(151) Sous la forme d'une annexe 14 à chaque contrat de gestion.

Les bénéficiaires de subventions rendent compte de leur gestion à un comité d'accompagnement. Aucune anomalie n'a été constatée dans le cadre du contrôle quant au respect des dispositions précitées.

4.4. Le respect des dispositions ouvrant un droit au *subside*

Une disposition commune aux différentes conventions-cadres concerne les délais de paiement des tranches successives de subventions. Les conventions-cadres précisent en effet en leur article 5 que « *le premier jour de chaque trimestre, l'association introduit une déclaration de créance à titre d'acompte sur la subvention de l'année, correspondant à 22,5 % du montant budgétisé. Les 10 % restant ne seront liquidés qu'après approbation du décompte final des dépenses à charge de la subvention de l'année et après approbation du rapport annuel.* » Ces modalités de paiement s'expliquent par l'importance des dépenses de personnel (de 60 à 80 %) dans le budget de ces bénéficiaires (152).

Des dispositions spécifiques de mise en liquidation sont également énoncées dans les arrêtés ministériels réglant l'octroi des subventions à trois bénéficiaires récurrents : le CIEM, l'UWE et la Fedemot.

La Cour observe que :

- Les arrêtés d'octroi sont signés par le ministre au plus tôt à la fin du second trimestre, alors que la première tranche des subsides est due dès le début de l'année budgétaire.
- Les déclarations de créances qui conditionnent le paiement des deux premières tranches, nécessairement postérieures à la notification de ces arrêtés, sont dès lors transmises tardivement. À l'exception du cas de l'Union des villes et communes de Wallonie, les déclarations de créances relatives aux périodes suivantes ne sont pas non plus systématiquement transmises dans des délais permettant le respect de la planification.
- Certains bénéficiaires fonctionnent selon un rythme d'année scolaire (la Ligue des familles) ou académique (le Centre interuniversitaire d'étude de la mobilité), en décalage avec l'année budgétaire. Par ailleurs, en raison de circonstances particulières, il arrive que la durée d'utilisation de certaines subventions soit prolongée jusqu'à épuisement des crédits accordés.

Ces différentes situations sont de nature à générer une distorsion entre l'année d'imputation et l'année de paiement et de consommation d'une partie au moins du *subside*¹⁵³. Ce décalage se poursuit d'année en année au point qu'il devient parfois difficile d'identifier la subvention de référence.

Le délai qui s'écoule entre la réception de la déclaration de créance par la direction des études et de la programmation des transports (D 311) et l'exécution du paiement par la comptabilité du MET après le visa de la Cour des comptes est de l'ordre de deux à trois mois. Dans sept cas, un délai supérieur à 100 jours est observé (sur 80 ordonnancements, soit 8,75 %) :

Délais de paiement des subventions récurrentes

Bénéficiaire	Tranche	Déclaration de créance	Exécution du paiement
UVCW	3 ^e et 4 ^e tranches de 2005	01/03/06	06/11/06 (251 jours)
UVCW	2 ^e tranche de 2006	01/12/06	31/05/07 (182 jours)
Pro Vélo	Solde de 2005	30/03/06	25/07/06 (117 jours)
Taxistop	3 premières tranches de 2005	15/07/05	27/12/05 (155 jours)
CIEM	Solde de 2005-2006	01/12/06	19/11/07 (354 jours)
CIEM	2 ^e tranche et solde 2005	10/04/06	19/12/06 (253 jours)
UWE	Première tranche de 2006	16/11/06	28/02/07 (104 jours)

(152) La convention annuelle renouvelable réglant l'octroi d'une subvention à l'IEW prévoit les mêmes modalités de liquidation.

(153) Celui-ci n'est consommable, pour l'essentiel, qu'au cours de l'année N + 1 de son octroi.

Selon l'administration, ces retards techniques seraient liés aux impératifs du contrôle (154) ou à des insuffisances de crédit en début d'année en raison du décalage annuel évoqué ci-avant. Toutefois, sauf en cas de rapport intermédiaire à produire conformément aux arrêtés ministériels, le paiement des tranches forfaitaires ne nécessite aucune vérification et pourrait s'accélérer, moyennant l'optimisation des procédures en vigueur. En outre, des problèmes de « retards endémiques », qui seraient dus à des carences dans le suivi du courrier ou à des pertes récurrentes de pièces, sont évoqués par plusieurs bénéficiaires (155).

Il arrive que des retards mettent en difficulté la trésorerie des bénéficiaires, qui sont alors amenés à recourir à des formules de crédit pour honorer leurs engagements contractuels envers leur personnel ainsi que leurs obligations sociales et fiscales. La déduction d'intérêts bancaires à taux élevé compromet alors l'efficacité du subside.

À cet égard, la D 311 met en évidence les délais d'adoption des arrêtés d'octroi et des engagements comptables y afférents qui, compte tenu du vote du budget régional à la mi-décembre de chaque année, ne permettent pas d'allouer les subsides dans le respect des conventions-cadres. Elle met également en cause la lourdeur des procédures de gestion des créances cédées et les longs délais de traitement au service du comptable du contentieux du MRW (156).

Dans ses notes des 26 février et 12 juillet 2007 adressées au secrétaire général du MET, la direction générale des transports demande la suppression pure et simple du transit de ce type de dossiers par le service du comptable du contentieux puisqu'aucun contentieux du fonds ou de la perception n'est en cause dans les cas rencontrés.

Cette proposition ayant été soumise à l'inspecteur général de la division des recettes et de la comptabilité du MET, celui-ci considère qu'« *il pourrait être envisagé d'enlever du circuit 'contentieux' certaines dépenses qui devraient néanmoins faire l'objet d'un contrôle strict au sein d'une direction destinée à examiner les dépenses sur compte de tiers* » (lettre du 21 mai 2007). Le dossier reste pendant dans l'attente d'une décision de la DGT 2 (direction transversale compétente pour les finances et le budget dans le cadre de la nouvelle structure administrative). Le ministre a invité la DGT 2 à envisager cette possibilité.

5. Les subventions ponctuelles

Ces subventions facultatives et non réglementées de moindre importance varient entre 400 et 7.500 euros. Elles visent à encourager l'organisation de manifestations ponctuelles plutôt qu'à soutenir l'activité régulière d'une association. Dix-neuf subventions de ce type ont été octroyées en 2005 et vingt en 2006.

Elles ont été analysées au niveau :

- de la gestion des dossiers administratifs;
- du principe de l'égalité des bénéficiaires;
- des règles d'octroi et de contrôle de l'emploi des subventions prévues dans les lois sur la comptabilité publique.

(154) Échanges entre l'administration et le bénéficiaire, à l'occasion de la liquidation du solde, à propos de pièces manquantes ou non probantes.

(155) Pro Vélo, IEW, SRWT.

(156) Celui-ci intervient dans le processus de paiement lorsque les bénéficiaires ont dû recourir à une ouverture de crédit garantie par une dation en gage. L'effectif de ce service ne serait pas proportionné au volume croissant des dossiers transmis. En cas de transit par le service du contentieux, les paiements ne sont pas effectués directement sur le compte du créancier de la Région wallonne mais sur celui du tiers cessionnaire. Selon les calculs de l'administration, les délais entre l'exécution d'une créance par la comptabilité départementale et le paiement par le comptable du contentieux variaient, en 2006, de trois à cinq mois. Ces délais viennent s'ajouter au délai moyen de traitement d'environ deux mois par le MET (cf. supra). La situation s'est quelque peu améliorée en 2007 grâce à des mesures structurelles dans l'organisation du service du comptable du contentieux, mais la durée du cycle complet de la procédure depuis la transmission de la déclaration de créance par le bénéficiaire reste particulièrement longue.

5.1. La gestion des dossiers administratifs

La gestion de ces dossiers est standardisée. Confiée à un seul agent depuis 2006, elle se conforme aux modalités de contrôle prévues dans une fiche de suivi administratif et budgétaire. Le contrôle comptable s'effectue conjointement par le gestionnaire et la comptable de la D 311.

L'archivage des dossiers n'est toutefois pas centralisé, ce qui ne facilite pas une vision globale de l'utilisation des subsides.

Par ailleurs, les arrêtés ministériels d'octroi disposent en leur article 5 que « *la subvention sera versée sur base d'une déclaration de créance après réception du rapport final et dès réception et approbation des justificatifs de l'opération* ». Des échanges de courrier témoignent toutefois des interrogations de certains bénéficiaires quant à la nature des justificatifs à fournir. Les arrêtés ministériels gagneraient donc à préciser de manière plus individualisée les pièces probantes attendues pour justifier l'utilisation conforme des subsides.

À cet égard, l'administration précise qu'elle a établi un document à l'usage des destinataires de subventions, lequel, vu sa longueur, pourrait difficilement être intégré aux arrêtés. Elle ne le transmet toutefois pas systématiquement aux bénéficiaires de subventions, mais s'est engagée à le faire à l'avenir.

5.2. Le respect du principe de l'égalité des bénéficiaires

En l'absence de critères prédéterminés, les interventions régionales sont accordées, la plupart du temps, à l'intervention du cabinet, qui est directement sollicité par les demandeurs. Le cabinet fixe le principe et le montant de l'intervention et transmet le dossier à l'administration pour exécution.

Le budget des activités pour lesquelles une aide régionale est sollicitée est généralement connu mais le rapport entre ce budget et le montant du subside octroyé n'apparaît pas.

Afin d'examiner la manière dont les subsides octroyés¹⁵⁷ sont répartis sur le territoire régional, ceux-ci ont été regroupés par province.

La distribution géographique des sommes octroyées s'opère de la manière suivante.

Distribution géographique des subventions ponctuelles

	Bruxelles (siège d'associations nationales)	Brabant wallon	Liège	Namur	Luxem- bourg	Hainaut
2005	17,32 %	23,81 %	20,20 %	11,55 %	27,12 %	0 %
2006	8,07 %	26,90 %	25,55 %	13,50 %	19,90 %	6,09 %

Il a été constaté que certaines subventions étaient octroyées, alors que la nature des activités subsidiées semblait sans rapport avec la promotion d'une mobilité alternative au quotidien. Les montants en cause représentent 56,70 % du total des dépenses en 2005 et 38,14 % en 2006. Il s'agit principalement de l'organisation de transports collectifs dans le cadre de manifestations festives locales ou d'utilisation du vélo à des fins sportives, touristiques ou folkloriques.

À cet égard, il conviendrait de sélectionner les projets subventionnés sur la base de critères prédéterminés adaptés aux objectifs poursuivis.

(157) Les demandes rejetées ne sont pas accessibles. Il s'agit d'une décision ministérielle qui n'est pas communiquée à l'administration.

Le ministre conteste le point de vue selon lequel certaines activités ponctuellement subsidiées ne seraient pas en rapport avec la promotion d'une mobilité alternative au quotidien. À cet égard, il souligne que le transport collectif constitue la principale alternative à la voiture individuelle. Il ressort toutefois du programme justificatif des dépenses afférentes à l'AB 33.01 que la prise en charge financière de l'organisation de transports collectifs dans le cadre de manifestations festives locales n'est pas de nature à favoriser auprès des usagers un changement de comportement au quotidien. Par ailleurs, le ministre ne se prononce pas sur la recommandation visant à l'adoption de critères prédéterminés en vue de la sélection des projets subsidiés et de la détermination du montant des subsides.

5.3. *Le respect des règles de la comptabilité publique*

Les vérifications opérées dans le cadre du présent contrôle des dépenses relatives à la période de référence n'ont révélé aucune anomalie.

6. Les subventions octroyées à la SRWT en dehors du contrat de gestion

6.1. *Subventions complémentaires*

Dans un article consacré à l'examen des contrats de gestion 2001-2004 conclus entre la Région wallonne, la SRWT et le groupe TEC (158), la Cour s'était préoccupée de l'octroi de subventions régionales complémentaires (159). Constatant que ces types de subventions compliquaient le mode de financement des TEC et étaient contraires à l'esprit des contrats de gestion (160), la Cour avait recommandé que toutes les subventions visant à apporter une modification de l'offre de service soient financées par l'intermédiaire de la subvention d'exploitation.

Dans le cadre du présent contrôle, il a été constaté que la SRWT avait perçu à la charge des crédits de l'AB 33.01 du programme 54.04 une intervention régionale visant à supporter l'opération Noctambus (gratuité des lignes régulières et de services spéciaux organisés la nuit de la Saint-Sylvestre). Cette subvention s'est élevée, respectivement à 14.500 euros en 2005, 20.000 euros en 2006 et 80.000 euros en 2007.

6.2. *Spécialité budgétaire*

Par ailleurs, des dépenses complémentaires au profit de la SRWT, sans lien apparent avec la promotion de la mobilité alternative, ont été mises à la charge de l'AB 33.01.

En 2005, la SRWT a en outre reçu 17.132 euros pour la diffusion d'un spot publicitaire au cours de l'émission Info Trafic de la RTBF et 35.000 euros dans le cadre d'un partenariat avec les organisateurs des Journées du patrimoine (161).

En 2006, cette même société a encore bénéficié de 24.000 euros pour fêter le quinzième anniversaire du groupe TEC (journée des familles à Walibi) (162).

Le ministre justifie le bien-fondé de ces interventions au regard du nécessaire développement du transport public, sans toutefois motiver la dérogation au principe de la subvention d'exploitation globale ou leur imputation sur l'AB 33.01.

(158) 161^e (16^e) Cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I^{er}, *Doc. parl.*, Rég. w., 81 (2004-2005), N° 1, pp. 57 à 64.

(159) La Cour constatait qu'outre les montants accordés dans le cadre de la subvention d'exploitation, « *des moyens supplémentaires sont octroyés aux TEC par l'intermédiaire des villes* » et que, par ailleurs, « *les contrats de gestion donnent la possibilité à la Région d'imposer des modifications de l'offre moyennant compensation financière* ».

(160) En effet, ceux-ci prévoient la couverture de ces charges par la subvention d'exploitation.

(161) S'agissant de ce subside octroyé à la SRWT dans le cadre des Journées du patrimoine (engagement n°05/32060), l'inspection des finances s'est demandé si, à l'avenir, cette dépense ne devrait pas être mise à charge du budget du Patrimoine.

(162) Il apparaît que ces dépenses auraient dû être imputées sur le budget propre de la SRWT. En effet, cette manifestation, qui n'était pas de nature à favoriser la mobilité alternative au quotidien, ne répondait pas à la destination de l'AB 33.01 du programme 54.04.

7. Conclusions

Sur le plan budgétaire, l'adoption du régime des crédits non dissociés pour l'AB 33.01 du programme 54.04 s'indique au regard des règles de la comptabilité publique. Toutefois, il y a lieu de prendre en considération les difficultés structurelles auxquelles est confrontée l'administration et qui font obstacle au strict respect des règles budgétaires. Aussi, le ministre a-t-il décidé qu'une nouvelle allocation de base serait créée au budget de 2009 en crédits non dissociés mais que l'AB 33.01 subsisterait provisoirement sous un statut dissocié, afin d'assurer la transition entre les deux régimes et l'apurement de l'encours.

Au niveau de l'octroi des subsides, dans un souci de transparence et dans le respect de l'égalité des bénéficiaires, des critères prédéterminés devraient être adoptés en vue de la sélection des projets subsidiés et de la détermination du montant des subsides. Les arrêtés ministériels d'octroi devraient être signés de manière à permettre le respect des délais de paiement prévus dans les conventions-cadres.

Sur le plan administratif, dans un souci de simplification et afin de ne pas obérer la trésorerie de certains bénéficiaires, une solution concertée devrait être trouvée au problème des délais de paiement, en particulier lors du transit des dossiers par le service du comptable du contentieux en cas de cession de créance. La direction transversale compétente pour les finances et le budget a été invitée par le ministre à envisager cette possibilité. Par ailleurs, un traitement plus rapide par l'administration des phases trimestrielles de paiement ne nécessitant pas la vérification de pièces comptables serait souhaitable.

Enfin, les engagements pris par l'administration en vue d'améliorer les procédures de standardisation et de centralisation électronique des pièces justificatives devraient assurer au pouvoir subsidiant une meilleure vision globale de l'utilisation des subsides.

2.11. Contrôle des procédures mises en œuvre pour la récupération des aides au logement octroyées aux particuliers, en cas de non-respect des conditions qui y sont attachées (163)

La Cour a contrôlé les procédures mises en œuvre pour la récupération des aides au logement octroyées aux particuliers, en cas de non-respect des conditions qui y sont attachées. Le Gouvernement de la Région wallonne n'ayant pas adopté les dispositions fixant le mode de calcul du montant à rembourser par les bénéficiaires qui n'ont pas respecté ces conditions, il en résulte que les décisions de récupération et de renonciation prises par le ministère de la Région wallonne sont dépourvues d'une base réglementaire incontestable. La Cour a également recommandé que le receveur chargé de la récupération des aides raccourcisse les délais entre les rappels de paiement et transmette plus rapidement les dossiers en vue de leur recouvrement judiciaire.

1. Introduction

La Cour a consacré un examen particulier aux recettes imputées à l'article 53.01 – *Remboursement des aides au logement accordées aux particuliers* du titre II – *Recettes en capital*, secteur III – *Recettes spécifiques*, division 15 – *Aménagement du territoire et Logement* du budget des recettes.

1.1. Textes applicables

Les aides au logement accordées aux particuliers, évoquées dans le libellé de l'article 53.01, sont celles prévues par les articles 14 à 28 du code wallon du logement (ci après, « le code »), institué par le décret du 29 octobre 1998. Ces aides, allouées sous la forme de primes, ont fait l'objet de différents arrêtés du Gouvernement wallon adoptés en date

du 21 janvier 1999. Les principales d'entre elles portent sur la réhabilitation de logements améliorables (13.689 primes allouées en 2006) et sur l'acquisition d'un logement appartenant à une personne de droit public (324 primes allouées en 2006). Le montant engagé pour ces primes s'est élevé à 32,0 millions d'euros en 2006, intégralement ordonnancés en 2006 et 2007 (crédits reportés).

L'examen de ces textes montre que l'octroi des primes est subordonné à différentes conditions et à la souscription de plusieurs engagements par le bénéficiaire. En cas de non-respect de ces conditions et engagements, le bénéficiaire est tenu de rembourser l'aide.

1.2. Montants concernés

Au 31 décembre 2006, l'article 53.01 susmentionné présentait un encours de droits non recouverts de 3,1 millions d'euros. Le montant des recettes perçues avoisine, quant à lui, chaque année, 1,0 million d'euros.

	2004	2005	2006
Encours au 1 ^{er} janvier	3.087.723,43	2.947.138,16	2.864.370,63
Diminution de droits	202.491,65	97.536,69	149.939,32
Droits de l'année	1.071.133,29	982.495,05	1.542.982,51
Recettes de l'année	1.009.226,91	967.725,89	1.156.472,21
Encours au 31 décembre	2.947.138,16	2.864.370,63	3.100.941,61

(en euros)

Tant les recettes que l'encours sont relativement stables dans le temps.

1.3. Méthode

Le contrôle a eu lieu dans le courant du troisième trimestre de l'année 2007. Il a porté sur l'ensemble du processus de constatation et de recouvrement des recettes. Il a été mené auprès du service ordonnateur, à savoir la direction de la tutelle et du contentieux de la division du logement, du comptable chargé du recouvrement, en l'occurrence le receveur général du ministère de la Région wallonne (ci-après, « le receveur »), et du service chargé de la gestion du contentieux, à savoir le service juridique de la direction de l'observatoire de l'habitat.

L'avant-projet de rapport consignait les résultats de ce contrôle a été adressé aux différents responsables concernés du ministère de la Région wallonne le 29 janvier 2008. Il a été débattu de manière contradictoire au cours d'une réunion qui s'est tenue le 3 mars 2008. L'administration a adressé à la Cour un mémoire en réponse le 29 avril 2008. Ses principales considérations ont été intégrées dans le projet de rapport qui a été adressé au ministre en charge du Logement, du Transport et du Développement territorial ainsi qu'au vice-président et ministre du Budget, des Finances et de l'Équipement du Gouvernement wallon par lettres du 15 juillet 2008, auxquelles il n'a pas été répondu à ce jour.

2. Contrôle de la direction de la tutelle et du contentieux

Le contrôle a été réalisé sur la base d'un échantillon de cinquante-huit dossiers, ouverts au cours des mois d'octobre 2005 (dix-huit dossiers) et 2006 (quarante dossiers). La première période a été choisie parce qu'elle permettait de sélectionner des dossiers censés être passés par toutes les étapes de la procédure et la seconde, parce qu'elle était susceptible de fournir un aperçu de la manière dont les dossiers de récupération des aides au logement étaient traités au moment du contrôle.

La Cour a également évalué les procédures mises en œuvre par le service ordonnateur pour rechercher les situations où le bénéficiaire de la prime n'a pas respecté ses engagements.

2.1. *Lacunes réglementaires*

L'article 28 du code charge le Gouvernement wallon de fixer le mode de calcul du montant à rembourser par le bénéficiaire qui n'a pas respecté les conditions d'octroi de l'aide. Cet article précise que le Gouvernement devra tenir compte du délai durant lequel les conditions ont été respectées.

Des arrêtés du Gouvernement wallon, datés du 21 janvier 1999, ont précisé les procédures et les conditions d'octroi et de remboursement des différentes primes. S'agissant du remboursement, ces arrêtés prévoient que le bénéficiaire de la prime est tenu de rembourser dans trois hypothèses :

- lorsqu'il s'avère que les conditions d'octroi n'ont pas été respectées;
- en cas de déclaration inexacte ou incomplète;
- en cas de manquements aux engagements souscrits, notamment en ce qui concerne l'obligation d'occupation du logement et l'interdiction de l'aliéner pendant une période déterminée (cinq ou dix ans).

Dans les deux premières hypothèses, il ressort de l'économie du texte que le remboursement doit être intégral. En revanche, dans le troisième cas, les arrêtés précisent explicitement que le montant à rembourser est déterminé conformément aux dispositions arrêtées par le Gouvernement. Ces dispositions n'ont toutefois jamais été adoptées (164).

Pour traiter les dossiers des bénéficiaires d'aides au logement qui n'ont pas respecté leurs engagements, le service ordonnateur s'est basé sur une ancienne circulaire du ministre du Logement, datée du 7 décembre 1994. Cette circulaire, qui concerne les infractions en matière de primes, fixe des règles pour la détermination du montant des sommes à rembourser. Elle prévoit également que le ministre peut accorder des dispenses totales de remboursement mais seulement à titre exceptionnel et pour des motifs dûment justifiés. Cette possibilité de renoncer totalement à la récupération des aides n'a toutefois été confirmée ni par le code ni par les arrêtés du 21 janvier 1999.

Dans son mémoire en réponse, le secrétaire général a regretté que le Gouvernement wallon n'ait pas adopté les dispositions devant permettre une application réglementée de l'article 28 du code, alors que deux propositions d'arrêté avaient été soumises aux ministres de tutelle, l'une en 1999 et l'autre en 2005. Il a informé la Cour qu'une nouvelle proposition d'arrêté, prenant en compte certaines remarques de la Cour, serait transmise à l'actuel ministre du Logement.

2.2. **Renonciation à la récupération des primes**

Le service ordonnateur accorde régulièrement des dispenses totales de remboursement de la prime à des bénéficiaires qui n'ont pas respecté leurs engagements (165), alors qu'aucun texte décretal ou réglementaire n'habilite ce service à renoncer intégralement à la récupération des primes.

Dans son mémoire en réponse, le secrétaire général a fait part de son intention de soumettre au ministre de tutelle une modification de l'article 125, § 2, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 avril 1999 (166), visant à étendre explicitement la délégation octroyée au directeur de la direction de la tutelle et du contentieux et à autoriser celui-ci à accorder des dispenses totales de remboursement dans des situations de force majeure. Il a toutefois estimé que les bénéficiaires d'aides au logement, qui peuvent arguer de circonstances de force majeure pour justifier la rupture de leur engagement, ne devaient pas pâtir de l'absence d'une base juridique incontestable consacrant la possibilité d'une telle dispense. En effet, ceux-ci seraient à même, sur la base des principes généraux de droit, d'obtenir gain de cause auprès du pouvoir judiciaire s'ils contestaient une décision de recouvrement.

(164) Le rapport du médiateur régional mentionne le fait depuis plusieurs années.

(165) Selon les informations fournies par l'administration régionale, les cas de dispenses totales de remboursement représentent environ 20% des dossiers ouverts.

(166) Relatif aux délégations de pouvoirs spécifiques au ministère de la Région wallonne.

La Cour a relevé les principales situations à l'origine de ces décisions de renonciation au remboursement, qui interviennent souvent quand le bénéficiaire a respecté presque intégralement ses engagements.

Le service ordonnateur prend en considération la situation financière du bénéficiaire, établie par une enquête sociale, pour décider de la récupération d'une prime devenue indue. Quand cette enquête met en lumière l'insolvabilité de ce dernier, une dispense de remboursement lui est accordée. La Cour a estimé que cette pratique était critiquable. La situation financière précaire d'un débiteur ne doit en effet pas empêcher l'ordonnateur de recettes de constater le droit au profit de la Région (167). C'est le comptable chargé de recouvrer la créance qui est habilité à prendre en compte cet élément en accordant des facilités de paiement au débiteur ou en faisant reconnaître, selon les procédures fixées, l'irrecouvrabilité de la créance.

Dans son mémoire en réponse, le secrétaire général a reconnu que les dispenses totales de remboursement accordées par le service ordonnateur pour des raisons financières étaient contraires à l'orthodoxie budgétaire. Il a précisé que celui-ci avait mis un terme à ces pratiques, laissant au receveur le soin de prendre les mesures les mieux adaptées à la situation du débiteur.

Le service ordonnateur renonce également à la récupération quand le non-respect des engagements découle d'événements de force majeure. La Cour a cependant constaté que le service ordonnateur tendait à interpréter de manière large les conditions constitutives de la force majeure. Elle a donc recommandé de ne retenir la force majeure que lorsque le demandeur pouvait prouver qu'il a été placé dans l'impossibilité d'exécuter son obligation en raison de la survenance d'un événement imprévisible.

Par ailleurs, le service ordonnateur adopte des décisions de récupération partielle des primes octroyées, qui, tout en présentant une certaine logique, ne sont pas conformes à la réglementation applicable. Ainsi, la réglementation accorde une majoration de prime au propriétaire qui s'engage à occuper la totalité du logement à titre de résidence principale (168). Dans l'hypothèse où le propriétaire cesse d'occuper le bien pour le mettre en location et pour autant qu'il ait respecté ses engagements durant au moins cinq ans, le service ordonnateur considère que seule la majoration doit être remboursée. De telles situations démontrent la nécessité pour le Gouvernement d'arrêter rapidement les modalités de calcul des montants à rembourser.

2.3. Traitement des dossiers

2.3.1. Instruction tardive des infractions constatées

La Cour a relevé que les dossiers ouverts en octobre 2005, en raison de la constatation d'une infraction aux engagements souscrits, n'ont été traités que dans le courant du mois de juin 2006.

Dans son mémoire en réponse, le secrétaire général a signalé que ces retards s'expliquaient par un problème passager et qu'ils ont été résorbés depuis lors.

(167) Les lois coordonnées sur la comptabilité de l'État établissent l'incompatibilité des fonctions d'ordonnateur et de comptable (article 60). Elles précisent (article 66) que le comptable est responsable du recouvrement des droits dont la perception lui est confiée. Par ailleurs, l'article 8 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral dispose qu'un droit doit être constaté quand les conditions suivantes sont remplies : 1°) son montant est déterminé de manière exacte; 2°) l'identité du débiteur ou du créancier est déterminable; 3°) l'obligation de payer existe; 4°) une pièce justificative est en possession du service concerné. La solvabilité du débiteur ne constitue donc pas une condition nécessaire à la constatation d'un droit. Enfin, l'enregistrement de tous les droits naissant au profit de la Région est indispensable pour respecter les principes comptables généraux qui assignent à une comptabilité la mission de donner une image fidèle de la réalité. Ces principes sont rappelés par les articles 11 et 12 de la loi précitée, qui disposent que « *la comptabilité des services couvre l'ensemble de leurs opérations, de leurs avoirs, droits, dettes, obligations et engagements de toute nature* » et que toute opération doit être comptabilisée sans retard, de manière fidèle et complète.

(168) Article 7, § 1^{er}, 2°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 janvier 1999 instaurant une prime à la réhabilitation de logements améliorables. L'octroi de cette majoration entraîne l'allongement jusqu'à concurrence de dix ans de l'obligation d'occupation.

2.3.2. Absence de motivation adéquate

Les décisions de récupération ou de dispense de remboursement prises par le service ordonnateur sont en général insuffisamment motivées. La motivation se limite souvent à des notes manuscrites figurant sur la couverture des dossiers, qui ne mettent pas clairement en évidence les éléments de fait et de droit sous-tendant la décision. Par ailleurs, dans plusieurs dossiers examinés, la décision finale s'écartait de l'avis de l'agent qui avait traité le dossier, et ce sans aucune justification.

Dans son mémoire en réponse, le secrétaire général a relevé qu'avant 2005, chaque dossier faisait l'objet d'une note de synthèse comportant une analyse des éléments du dossier ainsi qu'une proposition de décision. Il a précisé que l'augmentation du nombre de dossiers, résultant de l'installation d'un programme informatique performant permettant la détection des infractions, a conduit à la suppression de ce document de synthèse. L'objectif de cette mesure était d'augmenter le rythme de traitement des dossiers et de résorber l'arriéré généré par la mise en service de ce programme (169). Il a toutefois informé la Cour que le service ordonnateur avait pris en compte ses observations et que la procédure de la note de synthèse avait été remise en vigueur.

2.3.3. Problème de la solidarité

La réglementation stipule en général que les engagements souscrits par le demandeur le sont aussi par son conjoint cohabitant ou par la personne avec laquelle il vit maritalement, lorsque celle-ci détient un droit réel sur le logement. Toutes ces personnes sont donc tenues solidairement de rembourser la prime lorsque les engagements n'ont pas été respectés. La Région peut donc réclamer, en cas d'insolvabilité du demandeur, l'intégralité du remboursement à son conjoint. Lorsqu'il est confronté à l'existence de deux débiteurs solidaires, le service ordonnateur prend le parti de transmettre deux ordres de recettes au receveur, chacun pour la moitié de la somme. Cette façon de procéder n'est pas en soi critiquable puisque le receveur, pour autant qu'il soit dûment informé de la situation, est en mesure de mettre en œuvre lui-même le principe de la solidarité. Dans l'hypothèse où l'un des débiteurs est dispensé du remboursement par le service ordonnateur, cette procédure cause toutefois un préjudice au trésor régional puisque le receveur n'est saisi que d'un seul ordre de recettes pour la moitié de la somme à rembourser.

Dans son mémoire en réponse, le secrétaire général a reconnu que les conjoints copropriétaires, mariés ou non, étaient effectivement tenus solidairement de rembourser la prime en cas d'infraction aux conditions d'octroi. Il a toutefois considéré qu'il était inéquitable de ne pas ventiler l'ordre de recettes lorsque les conjoints sont séparés ou divorcés. Il a estimé à cet égard que, contrairement à un créancier privé, un créancier public doit faire preuve d'éthique dans ses actions de recouvrement, de façon à ne pas ébranler la confiance que le citoyen place dans les institutions publiques. Il a fait part de son intention de soumettre cette question au ministre de tutelle.

2.4. Procédures de détection des manquements

Pour identifier les situations dans lesquelles le bénéficiaire n'a pas respecté ses engagements, le service ordonnateur se fonde d'abord sur les déclarations faites par les intéressés eux-mêmes. Il reçoit également des informations en provenance d'administrations communales, lesquelles communiquent le changement d'adresse d'un bénéficiaire d'une prime, ou de notaires, qui signalent la vente d'un bien ayant donné lieu à l'octroi d'une prime. Enfin, le service ordonnateur a instauré une procédure de confrontation informatique des données de ses fichiers avec celles du registre national. Cette confrontation permet de détecter les bénéficiaires qui ont changé d'adresse. La situation de ceux-ci est alors examinée de façon plus approfondie, ce qui peut déboucher sur la constatation de cas d'infraction.

La Cour fait observer à ce propos qu'il conviendrait de réserver une suite rapide aux informations communiquées par les notaires, étant donné qu'elles sont susceptibles de permettre à la Région de récupérer immédiatement l'aide au logement devenue indue (dans l'hypothèse où le notaire a consigné une partie du prix de vente).

(169) Le nombre de dossiers traités s'est élevé à 1.115 en 2005, 1.471 en 2006 et 1.472 en 2007. Cet arriéré portait, à l'époque du contrôle, sur quelque 1.300 dossiers.

Elle est par contre d'avis que l'examen des informations fournies par les administrations communales ne devrait pas constituer une priorité pour le service ordonnateur. Étant donné qu'une partie importante des communes ne prête pas sa collaboration à la Région, cette méthode ne peut atteindre qu'un nombre restreint de bénéficiaires. Elle est ainsi de nature à générer des discriminations entre les bénéficiaires et une perte de recettes pour la Région. À l'inverse, les procédures de recherches informatiques permettent de passer en revue tous les dossiers sans exception. Elles devraient en conséquence être privilégiées et généralisées. Ces procédures de recherches informatiques ne sont toutefois mises en œuvre que de manière ponctuelle et ne portent chaque fois que sur un nombre relativement restreint de dossiers. Idéalement, elles devraient couvrir l'ensemble des dossiers d'octroi de primes dans un intervalle de temps limité (dix-huit mois par exemple). Au terme de cette période, un nouveau cycle de recherches pourrait alors être initié. Si cette recommandation était appliquée, le service ordonnateur n'aurait plus besoin de tabler sur la collaboration fort aléatoire des administrations communales.

Dans son mémoire en réponse, le secrétaire général a signalé que le service ordonnateur ne disposait pas des moyens humains nécessaires pour utiliser de manière plus intensive le programme informatique.

3. Contrôle du receveur

La Cour avait sélectionné, en vue de leur examen, un échantillon de trente-six dossiers de récupération de primes au logement confiés au receveur. Ce dernier en a fourni trente-quatre.

Une analyse statistique a été réalisée pour évaluer les délais moyens qui séparent chaque phase de la gestion du dossier. Cette analyse s'est basée sur les documents figurant dans le dossier physique. Ses résultats ne peuvent prétendre à une totale exactitude étant donné qu'à plusieurs reprises, la Cour a observé que l'application informatique « G COM » mentionnait l'existence de rappels dont aucune trace n'a été trouvée dans le dossier physique. En outre, les dates de rappel mentionnées dans l'application informatique ne correspondent pas nécessairement aux dates figurant sur les courriers lorsqu'ils sont présents dans les dossiers.

Les délais moyens sont les suivants :

- entre l'ordre de recettes établi par le service ordonnateur et l'enregistrement du droit constaté par le receveur : 32 jours;
- entre l'enregistrement du droit et la date d'exigibilité : 52 jours;
- entre la date d'exigibilité et le premier rappel : 231 jours;
- entre le premier et le deuxième rappel : 259 jours;
- entre le deuxième et l'(éventuel) troisième rappel : 361 jours;
- entre le dernier rappel et la demande de transmission à un avocat : 133 jours.

Le délai moyen global entre l'ordre de recettes et la demande de transmission à un avocat (ou délai de gestion du dossier par le receveur) atteint donc 709 jours. Ces chiffres sont des moyennes et ils peuvent être influencés par les importants délais observés dans quelques cas particuliers. Toutefois, si la longueur de certains délais est justifiée pour certains dossiers, elle ne l'est pas pour d'autres (cf. infra).

De façon générale, la Cour estime que le laps de temps séparant les différents rappels devrait être raccourci et qu'il conviendrait de transmettre les dossiers en vue d'un recouvrement judiciaire dès que la date d'exigibilité du dernier rappel est expirée.

Dans son mémoire en réponse, le secrétaire général a expliqué la longueur des délais de recouvrement des dossiers par certaines spécificités propres à la récupération des primes à la réhabilitation. Ces spécificités portent sur :

- l'importance du contentieux;
- les fréquents changements de domicile des débiteurs;
- l'augmentation du nombre de débiteurs se fixant temporairement ou définitivement à l'étranger;

- la situation financière difficile des débiteurs, plus particulièrement lorsque le non-respect des engagements fait suite à une séparation ou à une perte d'emploi;
- l'existence d'un contentieux particulier lié à la mise en œuvre de procédures à la charge de deux ex-conjoints;
- l'intervention fréquente de tiers dans la procédure de recouvrement (médiateur de la Région wallonne, médiateur de dettes, notaires, etc.).

En outre, le secrétaire général a souligné que le receveur ne disposait d'un accès au répertoire régional wallon que depuis 2004.

4. Contrôle du service juridique de la direction de l'observatoire de l'habitat

Cette direction a pour mission de prendre en charge, en vue de les confier à un avocat, les dossiers que le receveur n'est pas parvenu à recouvrer par la voie amiable. La Cour a examiné un échantillon de vingt-cinq dossiers gérés par cette direction. L'examen de ces dossiers n'a mis en évidence aucun problème digne d'être mentionné. Ces dossiers sont en règle générale suivis de manière diligente et appropriée.

2.12. Contrôle des dépenses des cabinets des membres du Gouvernement de la Région wallonne et des services d'appui (170)

Comme annoncé dans son précédent Cahier d'observations, la Cour a procédé à une analyse budgétaire ainsi qu'à un contrôle de légalité et de régularité des dépenses des cabinets ministériels et de leurs services d'appui afin de vérifier la correcte application des nouvelles normes, dont la plupart sont d'application depuis le 1^{er} janvier 2007. La Cour constate les progrès en termes de contrôle interne apportés par la circulaire relative aux cabinets ministériels, mais préconise des améliorations en matière de respect de la réglementation sur les marchés publics. Elle attire également l'attention sur l'inadéquation du cadre des agents de niveau 1 et recommande d'y remédier.

1. Introduction

À l'instar de ce qui a été réalisé pour la Communauté française en 2005-2006 (171) ainsi qu'en 2007 (172) et vu la similarité des normes de référence et des modes de gestion des cabinets ministériels au sein des deux pouvoirs, la Cour a contrôlé, en 2007-2008, les dépenses des cabinets des membres du Gouvernement de la Région wallonne et de leurs services d'appui.

Ainsi qu'elle l'a rappelé dans son précédent Cahier d'observations (173), les Gouvernements de la Région wallonne et de la Communauté française ont étroitement collaboré pour répondre aux remarques formulées par la Cour à l'occasion du contrôle des cabinets communautaires et, d'une façon générale, pour harmoniser la réglementation et améliorer leurs règles de fonctionnement (174).

(170) *Dr 3.265.708.*

(171) 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^o 1, pp. 30-96.

(172) Audit de suivi publié au 19^e Cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement de la Communauté française, Fasc. I^{er}, *Doc. parl.*, Comm. fr., 500 (2007-2008) – N^o 1, pp. 50-87.

(173) 19^e Cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fasc. I^{er}, *Doc. parl.*, Rég. w., 667 (2007-2008) – N^o 1, pp. 133-135.

(174) Les principales évolutions seront mentionnées lors de l'analyse des dépenses concernées.

Cette réflexion a conduit les deux Gouvernements à modifier la réglementation. En ce qui concerne la Région wallonne, l'arrêté du 14 décembre 2006 relatif aux cabinets ministériels a abrogé celui du 9 juin 2005. Une circulaire du même jour a regroupé et reprecisé, le cas échéant, les procédures relatives au fonctionnement des cabinets et une seconde circulaire, du 5 juillet 2007, traitant de la rétribution et de l'indemnisation des ministres, a annulé et remplacé celle du 18 juillet 2002.

Dans ce contexte, la Cour a jugé nécessaire de disposer d'un recul suffisant pour vérifier si les initiatives destinées à mettre les pratiques en conformité avec ces nouvelles dispositions étaient en bonne voie de concrétisation. L'attention s'est donc portée, autant que possible, sur la période postérieure au 1^{er} janvier 2007, date d'entrée en vigueur de l'arrêté du 14 décembre 2006.

1.1. Portée de l'audit

La Cour a opté pour une démarche comparable à celle adoptée pour la Communauté française. Elle a en outre considéré qu'il était inutile de développer des questions d'ordre juridique déjà abordées lors du contrôle précité. Il convient donc de lire le présent rapport à la lumière des articles publiés dans les cahiers d'observations adressés au Parlement de la Communauté française.

Le présent audit de légalité et de régularité comprend trois volets : le personnel des cabinets (cadre et effectifs, prise en charge des traitements, situation pécuniaire des agents), les membres du Gouvernement (aspects budgétaires) et les dépenses de fonctionnement et d'investissement (tenue de la comptabilité des avances de fonds, respect de la réglementation sur les marchés publics, mesures de contrôle interne, etc.).

Si la méthodologie est identique, le champ de l'audit a été, à la fois, élargi puisqu'il examine les allocations de départ versées à certains agents déchargés de leurs fonctions lors des remaniements ministériels intervenus durant la période d'observation (année 2007) et restreint puisqu'il n'a pas abordé les dépenses relatives aux bâtiments hébergeant les cabinets ministériels, qui relèvent de la responsabilité du propriétaire, c'est-à-dire la Région wallonne, et sont imputées sur deux allocations de base de la division budgétaire 50. Par ailleurs, la Cour a pris en compte la nouvelle circulaire concernant les ministres, qui a été adoptée à la mi-2007.

Au-delà du contrôle de légalité/régularité, le rapport vise également à répondre au souci de certains secrétaires de cabinets de connaître les points qu'il est encore possible d'améliorer, grâce à la comparaison des pratiques autorisée par l'approche transversale.

1.2. Méthode

L'audit a été annoncé aux ministres du Gouvernement par lettre du 6 février 2007.

Une première réunion s'est tenue le 7 mars 2007, avec les secrétaires de cabinet et le responsable du service permanent d'assistance en matière administrative et pécuniaire des cabinets ministériels (SEPAC), pour exposer les modalités pratiques du contrôle et solliciter les informations indispensables à la vérification du respect des règles en matière de gestion des traitements du personnel, de passation des marchés publics et de fonctionnement des cabinets ministériels.

Au terme de la phase d'analyse des informations collectées sur pièces et sur place, la Cour a estimé nécessaire d'étendre la période d'observation. Les cabinets ont été informés de cette décision, par lettre du 10 juillet 2007.

L'audit repose sur l'analyse des dispositions applicables aux cabinets ministériels et à leurs services d'appui, l'examen d'un large échantillon de dossiers des membres de leur personnel entrés en fonction ou dont la situation a été modifiée en 2007, le contrôle de marchés et celui des comptes d'avances de fonds qui étaient parvenus à la Cour à la date de la seconde visite sur place, début 2008.

La Cour a complété cette analyse par des entretiens avec le responsable du SEPAC, les secrétaires de cabinet et certains comptables.

L'avant-projet de rapport, transmis aux secrétaires de cabinet et au responsable du SEPAC le 31 juillet 2008, a fait l'objet d'un débat contradictoire, le 1^{er} septembre. Le projet de rapport, incluant les principaux commentaires et précisions apportés à cette occasion, a été transmis aux ministres le 9 septembre 2008. Le ministre-président a répondu à la Cour par une dépêche du 13 octobre 2008.

2. Contexte

2.1. Cabinets des membres du Gouvernement

Le Gouvernement wallon actuel, constitué le 19 juillet 2004, remanié le 6 octobre 2005, le 20 juillet 2007, le 21 décembre 2007 et le 8 janvier 2008¹⁷⁵, compte neuf membres, dont quatre (trois lors de l'audit) chargés de compétences transversales Région wallonne – Communauté française (176).

En vertu de l'article 87 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, le Gouvernement dispose du pouvoir de régler l'organisation, les missions et le fonctionnement des services du Gouvernement et des cabinets de ses membres (177).

Conformément à la réglementation en vigueur (178), chaque ministre peut disposer d'un cabinet comportant 48,5 collaborateurs exprimés en équivalents temps plein (ETP), ce nombre étant porté à 65,5 pour un vice-président et à 81 pour le ministre-président. Le ministre peut s'entourer de quelques experts (de 1 à 2 ETP selon son rang) et, le cas échéant, engager du personnel d'entretien.

Tous les cabinets sont hébergés dans des bâtiments dont la Région est propriétaire, ou sur lesquels elle dispose d'un droit réel (179), et qu'ils partagent avec un service de l'administration, un service d'appui, une cellule du Gouvernement ou encore des tiers privés.

Hormis le ministre-président, à qui est réservé le complexe de bâtiments situés rue Mazy, et le ministre chargé de l'Agriculture, qui, jusqu'à présent, est installé près de son administration, les autres ministres, dans l'ordre de préséance du Gouvernement, choisissent en début de législature le siège de leur cabinet parmi les bâtiments destinés à cet usage, en tenant compte de l'importance du cadre en personnel qui leur est attribué.

Le tableau suivant, établi sur la base des données communiquées par les cabinets ministériels en 2007 (180), respecte l'ordre d'inscription dans le budget régional des crédits réservés aux cabinets ministériels (lequel n'a pas été modifié après les remaniements ministériels et les modifications subséquentes dans l'ordre de préséance). Certaines des superficies ont pu évoluer depuis lors, en fonction des accords passés entre les cooccupants d'un même immeuble.

(175) Cf. les arrêtés successifs fixant la répartition des compétences entre les ministres et réglant la signature des actes du Gouvernement : arrêté du Gouvernement wallon du 27 juillet 2004, abrogé par l'arrêté du 6 octobre 2005, lui-même abrogé par l'arrêté du 20 juillet 2007, lui-même abrogé par l'arrêté du 21 décembre 2007, lui-même abrogé par l'arrêté du 8 janvier 2008.

(176) 1) Présidence des deux Gouvernements; 2) compétences Budget et Finances au sein des deux Gouvernements; 3) compétences Recherche, Technologies nouvelles et Relations extérieures à la Région; compétences Enseignement supérieur, Recherche scientifique et Relations internationales à la Communauté française; 4) compétence Formation à la Région; compétences Jeunesse et Enseignement de promotion sociale à la Communauté française.

(177) Avis 37.973/4 du Conseil d'État du 19 janvier 2005.

(178) Arrêté du 14 décembre 2006, dénommé ci-après « l'arrêté ».

(179) Trois bâtiments ont fait l'objet d'un marché de promotion et deux d'un bail emphytéotique; le remboursement des annuités est toujours en cours.

(180) Données actualisées en novembre 2007.

Cabinets ministériels, localisation, superficie, cooccupants

Localisation du cabinet	Ministre	Superficie cabinet (en m ³) hors parking	Autres occupants de l'immeuble ou du complexe de bâtiments
Cabinet 1 Rue Mazy 25-27	Ministre-président	4.700	Secrétariat du Gouvernement
Cabinet 2 Rue d'Harscamp, 22	Vice-prés., min. Logement, Transports, Développement territorial	4.010	Logements privatifs
Cabinet 3 Rue Kefer, 2	Vice-Prés., min. Budget, Finances, Équipement	2.922	SEPAC
Cabinet 4 Rue des Brigades d'Irlande, 4	Min. Formation	1.526	Cabinet 8
Cabinet 5 Moulin de Meuse, 4	Min. Affaires intérieures, Fonction publique	1.427	Administration, associations et entreprise privée
Cabinet 6 Rue des Brigades d'Irlande, 2	Min. Recherche, Technologies nouvelles, Relations extérieures	1.143	Administration et cellule Easi-wal
Cabinet 7 Place des Célestines, 1	Min. Économie, Emploi, Commerce extérieur, Patrimoine	3.905	Commission permanente pour la restructuration des entreprises
Cabinet 8 Rue des Brigades d'Irlande, 4	Min. Santé, Action sociale, Égalité des chances	2.199	Cabinet 4
Cabinet 9 Chée de Louvain, 2	Min. Agriculture, Ruralité, Environnement,	4.129	Administration (direction générale de l'agriculture)

La Cour n'a pas jugé utile de calculer des ratios en matière de superficie occupée par agent, car les données communiquées sont parfois approximatives, des bâtiments sont plus ou moins fonctionnels et un tel calcul exigerait, au surplus, une information précise sur le lieu de travail habituel des collaborateurs des ministres siégeant au sein des Gouvernements de la Région et de la Communauté.

2.2. Services d'appui

Deux services assistent les cabinets ministériels : le SEPAC et le secrétariat du Gouvernement, mis en place respectivement en 1997 et en 1999. Le premier dispose d'un cadre de 13 ETP (+ 0,5 expert) et le second, d'un cadre de 11 ETP.

Pour l'essentiel, les missions du SEPAC se sont élargies. Outre l'administration salariale des traitements des ministres et du personnel des cabinets ministériels au sens large (y inclus les collaborateurs mis à la disposition des ministres sortis de charge), le SEPAC assume la même mission de secrétariat social pour une série de cellules, parfois anciennes, attachées au Gouvernement, ce qui majore de plusieurs dizaines les dossiers de paie à gérer.

*Effectif des cabinets ministériels, des services d'appui et des cellules
dont l'administration salariale des traitements est assurée par le SEPAC
(situation au 30 novembre 2007, exprimée en unités)*

Cabinets	652
SEPAC	15
Secrétariat du Gouvernement	9
Collaborateurs des ministres sortant de charge	18
Sous-total	694
Service central de comptabilité	12
Commission permanente restructuration entreprises	11
Easi-wal	20
Cellule fiscale	10
Cellule suivi financement alternatifs et états financiers OIP	3
Cellule activités et emploi	3
cellule de développement territorial	7
Cellule interne de Walcomfin	5
Cellule d'audit de l'IF pour les fonds structurels européens	10
Total	775

Le SEPAC se charge également de l'immatriculation des véhicules acquis sur les crédits des cabinets, souscrit certaines assurances et paie plusieurs dépenses relatives aux immeubles abritant les cabinets. Il s'est en outre vu confier de nouvelles missions, via la circulaire du 14 décembre 2006 : assistance ponctuelle lors de la passation de marchés publics par les cabinets et centralisation des inventaires.

Dans ce contexte, le cadre de ce service, qui était passé de 15 ETP en 2004 (181) à 12 en 2005 (182), a été augmenté d'un ETP au 1^{er} janvier 2007 (183). Un agent a été nommé au SEPAC en 2007, mais il a aussitôt été détaché dans un cabinet ministériel.

2.3. Les crédits affectés aux cabinets ministériels et à leurs services d'appui

Les crédits budgétaires alloués aux cabinets ministériels et à leurs services d'appui représentaient, en 2007, 0,51 % du budget de la Région wallonne.

Les dépenses visées peuvent être classées en trois catégories : les dépenses des cabinets en activité (lesquelles regroupent les dépenses des cabinets stricto sensu, comparables à des frais variables, directement liées à l'activité des cabinets), les dépenses des services d'appui et les charges des cabinets dissous (charges du passé).

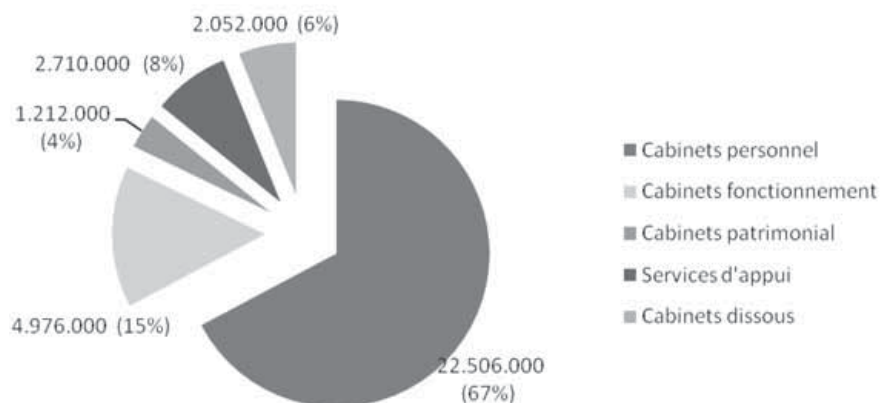
Comme le montre la figure suivante, ces crédits sont principalement affectés aux dépenses de personnel des cabinets.

(181) Article 7 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 juillet 2004 relatif aux cabinets des ministres du Gouvernement wallon.

(182) Article 7 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 9 juin 2005 relatif aux cabinets des ministres du Gouvernement wallon.

(183) Article 7 de l'arrêté précité du 14 décembre 2006.

**Répartition des crédits budgétaires 2007 alloués aux cabinets ministériels
et aux services d'appui (en euros) (184)**



Le tableau ci-après reprend l'évolution de ces crédits budgétaires depuis le début de la législature. Les chiffres ne sont indiqués que lorsque les crédits sont spécifiquement identifiés dans le budget, ce qui est le cas pour toutes les rubriques à partir de 2006.

La présentation du budget a en effet été revue à plusieurs reprises afin d'en améliorer la transparence et de mieux distinguer les dépenses maîtrisables des cabinets. Ainsi, dans le budget initial 2005, les charges qui incombent normalement au locataire ont migré vers le programme du SEPAC (185). Lors de l'ajustement de ce même budget, les dépenses du SEPAC non liées aux dépenses des cabinets en activité ont été isolées (186). Enfin, en 2006, les dépenses relatives au personnel mis à la disposition des ministres sortis de charge ont été inscrites sous un programme particulier.

Depuis lors, les crédits budgétaires alloués aux cabinets ministériels et à leurs services d'appui figurent dans trois divisions organiques et treize programmes.

La DO 02 (dépenses de cabinet) regroupe les neuf programmes relatifs aux dépenses de cabinet de chacun des ministres du Gouvernement.

La DO 09 (services du Gouvernement wallon et organismes non rattachés aux divisions organiques) comporte trois programmes concernant les services d'appui et une partie des charges du passé : le programme 03 indique les crédits destinés à couvrir les dépenses du SEPAC ainsi que les « charges du locataire » ; le programme 06 se rapporte au secrétariat du Gouvernement, tandis que le programme 07 comprend les crédits nécessaires pour le paiement des collaborateurs mis à la disposition des ministres sortis de charge.

La DO 10 (secrétariat général du MRW), programme 07, comporte une allocation de base qui inclut, parmi d'autres dépenses, les dépenses des cabinets ministériels dissous (charges nées lors de la précédente législature).

Malgré ces réformes, le budget ne permet pas d'identifier la totalité des coûts relatifs aux cabinets, essentiellement en matière de rémunération des membres du personnel (187) et de gestion immobilière (188).

À noter encore que les crédits de 2004, qui incluent les frais d'installation des cabinets de l'actuelle législature, ne distinguent pas les crédits liés aux cabinets de la législature précédente. De même, en 2005 et en 2007, les budgets ne permettent pas d'isoler les dépenses des ministres qui se sont succédé à un même poste.

(184) Source : budget 2007 après redistributions de fin d'année.

(185) Eau, chauffage, ascenseurs, nettoyage vitres extérieures et extincteurs.

(186) En effet, les crédits prévus au programme 3 de la DO 09 comprenaient jusque-là les dépenses de personnel du SEPAC et du secrétariat du Gouvernement, mais également celles du service central de comptabilité, des collaborateurs des ministres sortis de charge et du comité d'experts sur la réforme du droit budgétaire.

(187) Cf. le point 3.5.3.

(188) Cf. le point 5.6.1.

*Évolution des crédits alloués aux cabinets ministériels et aux services d'appui
de 2004 à 2008 (189)*

	2004	2005	2006	2007	2008 ajusté
Cabinets ministériels	32.384.000	27.719.000	28.170.000	28.694.000	29.343.000
SEPAC	ND	ND	1.660.000	1.700.000	1.778.000
Secrétariat du Gouvernement	ND	ND	1.010.000	1.010.000	1.024.000
Sous-total	ND	ND	30.840.000	31.404.000	32.145.000
Collab. ministres sortis de charge	ND	ND	1.004.000	1.048.000	1.254.000
Cabinets dissous	1.004.000	1.500.000	1.034.000	1.004.000	1.004.000
Total	ND	ND	32.878.000	33.456.000	34.403.000
				+ 1,8 %	+ 2,8 %
					(en euros)

Les prévisions budgétaires relatives aux cabinets ministériels stricto sensu sont calculées, sauf pour les traitements et indemnités de logement des ministres, sur la base d'un plafond de subsistance fixé depuis 2005 à 53.000 euros (190) par an et par membre de cabinet (191).

3. Le personnel des cabinets ministériels

3.1. Aspects budgétaires

La part des dépenses afférentes à la gestion du personnel représente environ 75 % du budget affecté aux cabinets ministériels stricto sensu. Ce pourcentage ne traduit pas le coût réel de ces structures, en raison du détachement de nombreux agents dont la rémunération reste, in fine, à la charge de leurs services d'origine (192).

Pour chaque cabinet, les dépenses sont imputées, d'une part, sur l'allocation de base (AB) 11.02 (crédits totaux 2007 : 20,6 millions d'euros (193)), qui couvre l'ensemble des traitements des membres du personnel, ainsi que les allocations qui leur sont allouées conformément à la réglementation et, d'autre part, sur l'AB 11.04 (crédits 2007 : 0,994 million d'euros), destinée à financer l'octroi de chèques-repas à certains membres du personnel, les frais de séjour, ainsi que l'intervention de l'employeur dans les frais de transport en commun entre le domicile et le lieu de travail ou la contre-valeur financière d'un abonnement à un moyen de transport en commun.

3.1.1. AB 11.02 (traitements et indemnités du personnel)

Les rémunérations directement prises en charge par les cabinets (allocations tenant lieu de traitement, allocations de cabinet, etc.) sont payées suivant la procédure des dépenses fixes, après avoir fait l'objet d'engagements provisionnels. Par contre, les montants correspondant aux traitements d'agents détachés d'entités publiques qui continuent à verser les rémunérations, mais en réclament le remboursement, sont payés sur la base de déclarations de créance.

(189) Pour les années 2004 à 2007, il s'agit des crédits définitifs; pour 2008, il s'agit des montants figurant au projet d'ajustement.

(190) Indexé.

(191) Article 27, § 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 14 décembre 2006.

(192) Voir ci-après le point 3.5.2.

(193) Dont 550.000 euros pour les années antérieures.

En 2007, les crédits prévus à l'allocation de base 11.02 de plusieurs programmes ont été modifiés. Ainsi, l'ajustement du budget a donné lieu à l'adaptation de certains crédits pour tenir compte des transferts de personnel intervenus à l'occasion des remaniements ministériels, lesquels doivent s'accompagner des moyens correspondants. Par ailleurs, des redistributions sont intervenues, notamment pour convertir une partie des crédits de l'exercice en crédits pour années antérieures (550.000 euros), afin d'honorer des facturations tardives, pour un total de 426.372 euros.

In fine, les crédits inscrits aux AB 11.02 ont été engagés à concurrence de 98 à 100 %, selon les cabinets, et ordonnancés à hauteur de 84 à 99 %. Les crédits reportés pourraient, dans certains cas, s'avérer insuffisants pour faire face aux déclarations de créance introduites tardivement par certains employeurs.

3.1.2. AB 11.04 (indemnités quelconques pour le personnel)

Les crédits inscrits en regard de cette allocation pour les différents cabinets représentent de 2 à 7 % des montants des traitements. Ils ont été ordonnancés à hauteur de 65 à 93 % selon les cabinets, sauf dans un cabinet où les crédits ont fait l'objet d'une surconsommation, l'allocation de base présentant un négatif de 1.668,35 euros qui résulte d'un défaut de réallocation dans le cadre de l'année budgétaire concernée, ainsi que précisé lors du débat contradictoire.

3.2. Points audités

Le présent chapitre traite successivement du respect des différents cadres, de la prise en charge des traitements et de la situation pécuniaire des agents entrés en fonction ou dont la situation a connu une modification après le 1^{er} janvier 2007.

La Cour s'est penchée sur quelques situations de fin de fonction consécutives aux remaniements ministériels intervenus en 2007 mais elle n'a pas examiné le processus de sélection des candidats à un poste dans un cabinet ministériel. En effet, si l'engagement des membres du personnel d'un cabinet ministériel revêt un caractère statutaire (194), le statut de ces agents présente des particularités : d'une part, la relation statutaire s'avère temporaire et, d'autre part, elle s'appuie sur une relation de confiance entre le ministre et le collaborateur.

Dans le cadre de ce contrôle intégré, seuls les éléments influençant la liquidation du traitement et des allocations spécialement visées par les articles 11, 16 et 25 de l'arrêté du 14 décembre 2006 (195) ont fait l'objet d'une vérification, à l'exclusion des autres allocations et indemnités de toute nature perçues par ces agents, ainsi que des frais de séjour. Le processus de paie n'a pas été examiné.

3.3. Les différents cadres

3.3.1. Les membres du personnel des cabinets

Les effectifs maxima sont de 503 ETP pour l'ensemble des cabinets ministériels.

L'arrêté du 14 décembre 2006 fixe le cadre des cabinets en distinguant les « agents de niveau 1 » et les « agents d'exécution ».

Les agents de niveau 1 occupent les fonctions de chef de cabinet (CC), de chef de cabinet adjoint (CCA), de conseiller (CONS) ou d'attaché (ATT), un secrétaire de cabinet pouvant être désigné parmi-ceux-ci. Pour l'ensemble des cabinets, le maximum est de 105 ETP (10 ETP pour un ministre, 14 pour un vice-président et 17 pour le ministre-président).

Tous les autres agents sont des agents d'exécution, parmi lesquels les chauffeurs, dont le nombre est limité en fonction du rang du ministre (196).

(194) Voir à cet égard les précisions figurant dans l'article publié au 18^e Cahier d'observations précité, adressé au Parlement de la Communauté française, p. 47.

(195) À savoir les allocations tenant lieu de traitement, les allocations complémentaires, les majorations éventuelles d'allocations et les allocations de départ.

(196) Cinq chauffeurs pour un ministre, sept pour un vice-président et huit pour le ministre-président.

Enfin, l'arrêté limite à 41, pour l'ensemble des cabinets, le nombre d'agents d'exécution pouvant bénéficier d'une allocation de cabinet tenant lieu de traitement fixée dans une échelle barémique relevant du niveau 2+ (197).

Ces limites sont toutefois affectées par plusieurs dispositions de l'arrêté qui autorisent une certaine souplesse dans la gestion des effectifs des cabinets :

des transferts de personnel sont autorisés entre les cabinets, avec les moyens budgétaires y afférents (198);

le nombre d'agents de niveau 1 peut être majoré à concurrence de 41 ETP (globalement), moyennant compensation à due concurrence du nombre d'agents d'exécution (199);

la répartition des fonctions fixées au paragraphe 1^{er} de l'article 2 de l'arrêté peut être modifiée moyennant l'accord du ministre-président (200).

3.3.2. *Le personnel hors cadre*

En dehors de ces cadres, les ministres peuvent recruter des experts : au total 12 hommes/mois par an, pour un ministre, 18 hommes/mois par an pour un vice-président et 24 hommes/mois pour le ministre-président, ce qui équivaut à 11 ETP pour l'ensemble des cabinets. Cependant, il peut être dérogé à ce nombre (201).

Enfin, les ministres ont la possibilité de recruter du personnel d'entretien, lorsque cette tâche n'est pas confiée à un prestataire externe (202), et des étudiants (durant les mois d'été) (203).

3.4. *Respect des cadres et des autres limitations*

3.4.1. *Rôle des différents intervenants*

Si le secrétaire du Gouvernement est responsable du contrôle de la composition des cabinets ministériels en vertu de l'arrêté (204), la nouvelle circulaire renforce le contrôle interne en la matière en chargeant explicitement chaque secrétaire de cabinet de vérifier l'absence de dépassement du cadre, lors de chaque recrutement, par la tenue d'un tableau dont le modèle est imposé.

Le SEPAC est chargé de faire viser, par le secrétaire du Gouvernement, les arrêtés afférents aux membres du personnel des cabinets, avant de procéder à la liquidation des rémunérations. Dans cette perspective, le SEPAC établit mensuellement les cadres et les soumet pour validation aux secrétaires de cabinet, avant transmission au secrétariat du Gouvernement.

(197) Article 2, § 6, de l'arrêté : « *Le nombre d'agents d'exécution bénéficiant d'une allocation de cabinet tenant lieu de traitement dans une échelle barémique dans le niveau 2+ est limité à 4 membres pour un ministre, 5 pour un vice-président et 7 pour le Ministre-Président.* »

(198) Article 4, § 1^{er}, de l'arrêté.

(199) Article 2 de l'arrêté : « *Dans les limites des crédits budgétaires autorisés, le nombre d'agents de niveau 1 peut être majoré de maximum 4 membres pour un ministre, 5 pour un Vice-président et 7 pour le Ministre-Président moyennant compensation à due concurrence du nombre d'agents d'exécution.* »

(200) Article 2, § 2, de l'arrêté « *La répartition des fonctions fixées au § 1^{er} ne peut être modifiée que moyennant l'accord du Ministre-Président sans que le nombre maximum de membres puisse être dépassé.* »

(201) Article 2, § 4, de l'arrêté.

(202) Article 2, § 5, de l'arrêté : un agent par dix locaux.

(203) Article 4, § 2, de l'arrêté : maximum un équivalent temps plein/an durant la période comprise entre le 1^{er} juillet et le 30 septembre.

(204) Article 30 de l'arrêté : « *Le secrétaire du Gouvernement est chargé du contrôle de la composition des cabinets ministériels. Les cabinets concernés enverront une copie conforme de chaque arrêté dûment daté concernant les membres de leur personnel au Service permanent d'assistance administrative et pécuniaire des cabinets, chargé de requérir le visa du secrétaire du Gouvernement. Celui-ci visera et estampillera les arrêtés et les retournera au SEPAC qui, seulement après réception des arrêtés visés, pourra procéder à la liquidation des rémunérations.* »

3.4.2. Cadres du personnel

Depuis le début de la législature, les modifications suivantes sont intervenues : en 2005, réduction du cadre de chaque cabinet de 1,5 à 4 ETP selon le rang du ministre, soit un total de 18 ETP (205), et diminution de 3 ETP du cadre du SEPAC; à partir du 1^{er} janvier 2007, réduction du cadre du ministre-président à concurrence de 1 ETP au profit du SEPAC. La Cour a comparé et recoupé les informations qui lui ont été communiquées par le service d'appui et les cabinets.

Commentaires

- a) Aucun dépassement au niveau de l'effectif global n'a été constaté et les limitations particulières, évoquées ci-dessus, sont théoriquement respectées (206). Le taux d'occupation du cadre varie de 80 à 99 % selon les cabinets; il subsistait une marge disponible de 41 ETP au 30 novembre 2007.
- b) Néanmoins, le cadre de novembre 2007 établi par le SEPAC et la liste du personnel de ce même mois présentaient des données incompatibles. Si la date de réalisation des deux documents est à l'origine de certaines divergences (207), elle ne peut expliquer les différences constatées quant au grade, au temps de travail ou à l'origine de plusieurs agents.

La Cour a effectué des corrections lorsqu'elle disposait des informations nécessaires (arrêtés de nomination ou de détachement). Les cadres ainsi corrigés ont été validés par le SEPAC, qui a déjà pris des mesures concernant, d'une part, la coordination et la vérification des informations liées au cadre et à la préparation de la paie et, d'autre part, la transmission des arrêtés au secrétaire du Gouvernement. Le service d'appui s'est par ailleurs rallié à la suggestion de veiller à une rédaction précise des arrêtés, afin de minimiser les erreurs d'encodage. Il a, par contre, estimé difficile d'éviter les arrêtés avec effet rétroactif, compte tenu du caractère parfois urgent d'une entrée en fonction, sans pouvoir attendre l'achèvement du dossier de l'intéressé (208).

- c) Cette situation pose également la question du contrôle effectif, par les secrétaires de cabinet, du cadre établi par le SEPAC, qu'il leur soumet pour validation. En fait, selon les informations recueillies lors des entretiens, la vérification se limite, dans le chef de certains, au nom des agents figurant dans la liste; elle ne porte donc pas toujours sur le cadre qui figure en tête du document.

Lors du débat contradictoire, il a été précisé d'une part, que le document mensuel établi par le SEPAC sous l'intitulé « cadre » est une photographie de l'effectif des cabinets à un moment précis, destinée à la liquidation de la paie du mois concerné et que les divergences constatées avec l'effectif réel n'ont eu aucune incidence sur la paie et, d'autre part, que les secrétaires de cabinet vérifient le cadre lorsque celui est modifié.

Eu égard aux termes de l'article 30 de l'arrêté de fonctionnement, la Cour insiste sur la nécessité de clarifier les rôles de chacun en matière de respect du cadre stricto sensu, en dehors des questions relatives aux rémunérations.

- d) Les possibilités offertes par la réglementation pour assouplir les différentes limites ont été exploitées. Comme l'illustre la figure ci-dessous, des adaptations parfois importantes du cadre sont intervenues (accompagnées du transfert des moyens budgétaires *ad hoc* entre les budgets des cabinets concernés). Dans un seul cabinet, le cadre correspond toujours à celui prévu par l'arrêté.

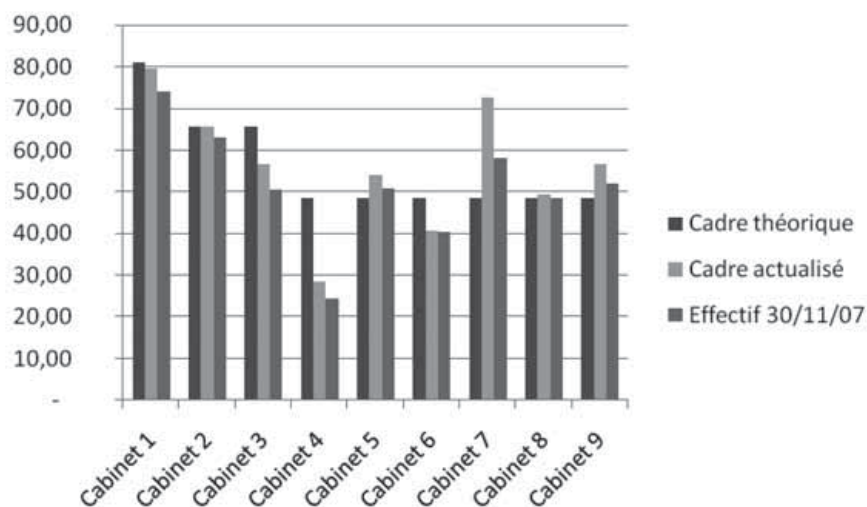
(205) Arrêté précité du 19 janvier 2005 abrogeant celui du 27 juillet 2004.

(206) Voir à ce sujet le tableau figurant en annexe.

(207) Le cadre mensuel de novembre a été arrêté au 11 novembre tandis que la liste établie pour la paie reprend les données au 30 novembre. Des problèmes semblables avaient déjà été constatés lors de l'examen de la première série d'informations communiquées début 2007 : il manquait, par exemple, un chef de cabinet (1 ETP non rémunéré) dans les listes du SEPAC.

(208) Et donc l'établissement du relevé de mutation, qui ne peut lui-même être établi qu'une fois l'arrêté signé par le ministre.

**Comparaison entre cadre théorique (arrêté du 14 décembre 2006),
cadre après transferts et effectif réel (situation au 30 novembre 2007)**



Les modifications les plus importantes concernent le cadre du cabinet 4 (Formation), amputé de 20 ETP, et celui du cabinet 7 (Économie, Emploi, Commerce extérieur, Patrimoine), majoré de 24 ETP.

La faculté de modifier la répartition des fonctions au sein des agents de niveau 1, moyennant l'accord du ministre-président, a été utilisée à trois reprises et concerne trois cabinets. Il est également possible de majorer le nombre d'agents de niveau 1 à concurrence de 41 ETP pour l'ensemble du Gouvernement, moyennant compensation, à due concurrence, du nombre d'agents d'exécution. L'arrêté ne précise toutefois pas la façon dont le traitement ou les allocations de ces agents « surgradés » doivent être fixés. Dans la pratique, les 36,5 ETP concernés ont été désignés dans l'arrêté ministériel comme agents d'exécution, au rang soit d'attaché, soit de conseiller, et perçoivent donc les allocations et indemnités correspondantes.

Au sein même du « pool » de niveau 1, bien que l'arrêté ne prévoie pas ce cas de figure, une quinzaine d'agents se sont vu attribuer un rang supérieur à celui auquel correspond leur grade (209), ce qui leur ouvre le droit aux avantages pécuniaires correspondants. Cette pratique consistant à octroyer à un agent, sur la base du rang « effectif » qui lui est officiellement reconnu, une échelle de traitement ou des allocations supérieures à celles formellement attachées à son grade officiel par l'arrêté soulève la question de la portée réelle du cadre fixé par cet arrêté.

Par ailleurs, parmi les « agents d'exécution » figurent des « agents de niveau 1 » détachés du MET, du MRW ou du ministère de la Communauté française. Cette situation est favorisée par le fait que le traitement de ces membres du personnel reste à la charge de leur administration d'origine (210).

3.4.3. Limitation du nombre d'experts

Comme l'indique le tableau suivant, huit membres du Gouvernement ont bénéficié d'une dérogation à la limite imposée en matière d'experts (211). Au total, fin novembre 2007, les cabinets disposaient de l'autorisation d'engager 23,5 ETP experts (au lieu des 11 prévus à l'arrêté) et 19 ETP étaient effectivement en fonction à cette date.

(209) Exemple : conseiller avec rang de chef de cabinet adjoint.

(210) Parmi les agents détachés d'un service public en 2007 apparaissent ainsi des ingénieurs civils, des juristes, des licenciés en sciences politiques et sociales, des directeurs au sein d'organismes wallons, etc., figurant au cadre en qualité d'agents d'exécution.

(211) Dérogation autorisée par l'article 4, § 1^{er}, al. 3, de l'arrêté du 14 décembre 2006.

*Experts, comparaison effectif autorisé/effectif réel
(situation au 30 novembre 2007)*

	Nombre autorisé par l'arrêté du 14 déc. 2006 (ETP)	Nombre autorisé après dérogations (ETP)	Effectif 30/11/07 (ETP)	Effectif 30/11/07 (unités)
Cabinet 1	2	4	3	22
Cabinet 2	1,5	1,5	1,35	11
Cabinet 3	1,5	2,5	2,2	16
Cabinet 4	1	2	1,8	17
Cabinet 5	1	3	2,8	19
Cabinet 6	1	1,5	0,7	4
Cabinet 7	1	4	3,05	20
Cabinet 8	1	3	2,1	14
Cabinet 9	1	2	2	11
Total	11	23,5	19	134

Ces 19 ETP correspondent à 134 personnes, dont le régime de travail est en général de 10 % (82 experts) ou 20 % (34 experts), le régime de travail maximum étant de 60 % (1 expert).

Commentaires

a) L'arrêté n'impose aucune exigence quant à la fonction des experts, au contraire de ce qui est prévu pour le SEPAC, où les experts doivent remplir des missions ponctuelles ou spécifiques.

En pratique, les situations sont diverses. C'est ainsi, par exemple, que 27 agents de cabinets mixtes occupent un emploi à temps plein au cabinet de la Communauté française, mais sont par ailleurs nommés experts à titre gratuit au cabinet de la Région wallonne, afin d'établir un lien juridique avec ce niveau de pouvoir²¹². Selon les explications fournies lors des entretiens avec les secrétaires de cabinet, un agent peut également se voir octroyer la fonction d'expert en attendant qu'une place se libère au cadre des membres du personnel. Il existe par ailleurs, dans un cabinet, un concierge désigné comme expert à concurrence de 0,1 ETP non rémunéré.

b) Un membre du personnel cumule la fonction d'expert (0,1 ETP) avec une fonction d'agent d'exécution à temps plein au sein du même cabinet. Le SEPAC a annoncé qu'il inviterait le cabinet concerné à régulariser la situation éventuellement via une majoration de traitement, si tel était bien le but implicitement poursuivi. Lors du débat contradictoire, il a été précisé que ce cas était régularisé.

c) Des agents peuvent cumuler des fonctions (à temps plein) à l'administration avec un mandat d'expert (rémunéré) dans un cabinet ministériel, sans que l'arrêté fixe de limites à ce cumul (213).

3.4.4. *Conclusions et recommandations*

a) Sur un plan formel, le cadre et les différentes limitations que fixe l'arrêté du 14 décembre 2006 sont respectés.

En particulier, si l'on s'en réfère aux grades dont les agents étaient titulaires lors de l'audit, le cadre du personnel de niveau 1 n'accuse, compte tenu des éventuels transferts, aucun dépassement, que ce soit pour l'ensemble des cabinets ou pour chacun d'entre eux.

(212) Par exemple pour des chauffeurs susceptibles d'utiliser des véhicules des deux cabinets, etc.

(213) Article 12, § 2, de l'arrêté.

L'examen de la structure de l'effectif et des rémunérations amène cependant à relever le caractère théorique du cadre des agents de niveau 1.

En effet, dans bon nombre de cas, l'octroi d'une majoration de traitement à un agent d'exécution permet à l'intéressé de bénéficier d'une rémunération égale, voire supérieure, aux échelles fixées par l'arrêté du 14 décembre 2006 pour le personnel de niveau 1.

Par ailleurs, nombreux sont les agents détachés auprès d'un ministre régional en qualité d'agent d'exécution qui sont titulaires d'un grade de niveau 1 au sein de leur administration d'origine, laquelle continue à liquider leur traitement dans ce niveau.

En outre, au sein même des membres du personnel de niveau 1, certains cabinets octroient à quelques agents de ce *pool* un rang (notion inconnue de l'arrêté organique) supérieur à leur grade officiel, leur rémunération étant fixée par référence à ce rang et non à leur grade officiel (214), sans devoir recourir à la procédure de modification de la répartition des fonctions, soumise à l'autorisation préalable du ministre-président. Lors du débat contradictoire, les représentants des cabinets et du SEPAC ont attiré l'attention sur le fait que la majoration doit se faire impérativement dans les limites budgétaires et de cadre (normes). Dans un souci de transparence, la Cour recommande de faire figurer dans l'arrêté toutes les règles de fonctionnement des cabinets.

Enfin, le statut des membres du personnel d'exécution qui peuvent être « surgradés » au niveau 1, moyennant réduction à due concurrence du nombre d'agents d'exécution, mériterait d'être clairement précisé. En effet, l'arrêté ne précise pas le grade dont ces agents « surgradés » peuvent être revêtus, seul l'examen des arrêtés individuels de nomination permet de vérifier si la transposition s'est effectuée au grade d'attaché ou de conseiller.

Le cadre de niveau 1 est donc inadapté à l'effectif réellement en fonction. Le Gouvernement reconnaît la pertinence de l'observation et précise que c'est pour tenter de résoudre ce problème que – moyennant respect de la norme budgétaire – l'arrêté prévoit des dérogations. Il ajoute qu'il conviendra néanmoins de prendre des mesures complémentaires, vu le caractère structurel de la difficulté relevée par la Cour.

Pour rappel, la Cour avait formulé la même remarque au Gouvernement de la Communauté française.

b) Aussi souple que soit le cadre, il ne peut être dépassé.

La Cour recommande de veiller à minimiser les erreurs d'encodage en soignant la rédaction des arrêtés, notamment par l'identification précise du personnel d'entretien (hors cadre). Elle préconise en outre d'éviter, dans la mesure du possible, la rédaction d'arrêtés rétroactifs, qui induisent un risque de dépassement du cadre. Elle prend acte des mesures annoncées pour renforcer le contrôle interne en cette matière au sein du SEPAC.

En tout état de cause, compte tenu, d'une part, des dispositions de l'arrêté de fonctionnement et, d'autre part, de la circulaire, la Cour recommande de clarifier les missions du secrétaire du Gouvernement, des secrétaires de cabinet et du SEPAC en ce qui concerne le contrôle du cadre, hormis l'aspect rémunération. Le Gouvernement précise à ce propos que la vérification du cadre est déjà réglée par la circulaire mais que, pour le surplus, les instructions idoines seront données aux secrétaires de cabinet à l'intervention du secrétaire du Gouvernement.

c) Si l'arrêté organique régleme le nombre d'experts qui peuvent être engagés au sein d'un cabinet ministériel, il ne comporte aucune disposition concernant leur régime de travail. Or de nombreux experts conservent un emploi en dehors du cabinet (souvent au sein d'une administration publique) et continuent d'y être rémunérés à temps plein. La Cour recommande de combler cette lacune.

(214) Ainsi, un agent nommé au grade de conseiller peut se voir reconnaître le « rang » de chef de cabinet adjoint et bénéficiaire de l'échelle A 3 afférente à ce dernier grade.

Par ailleurs, afin d'assurer une parfaite transparence en la matière, la Cour recommande de mentionner, dans chaque arrêté nommant un expert issu du secteur public, son service d'origine, sa fonction et son grade, comme c'est du reste le cas pour les agents détachés appelés à faire partie des membres du personnel. Le Gouvernement précise que les experts issus du secteur public ne sont pas des agents détachés; les règles qui leur sont applicables sont celles prévues administrativement et fiscalement pour le personnel issu du service public qui exerce en cumul une activité accessoire et ce, en dehors de tout régime de travail déterminé.

d) À l'instar de la Communauté française, il y a lieu de transmettre à la Cour, de manière périodique et centralisée via le SEPAC, les arrêtés ministériels relatifs au personnel des cabinets des membres du Gouvernement wallon, afin de garantir le caractère exhaustif de l'information donnée. Le Gouvernement signale qu'il accueille favorablement cette proposition.

3.5. *Prise en charge des rémunérations*

3.5.1. *Principes*

En ce qui concerne la prise en charge des rémunérations, il convient de distinguer les agents détachés d'un service public (lato sensu) des autres.

En effet, dans le premier cas, l'agent continue à percevoir la rémunération qui était la sienne dans son service d'origine. Généralement celui-ci continue à verser directement le traitement à l'intéressé, puis en réclame, ou non, le remboursement au cabinet concerné. L'agent bénéficie d'une allocation supplémentaire versée par le cabinet, dont le montant, fixé par l'arrêté, peut être majoré, sur la base d'une décision motivée et moyennant l'accord du ministre-président.

Dans les autres cas, l'agent perçoit une allocation de cabinet tenant lieu de traitement, qui peut être majorée, dans les mêmes conditions que ci-dessus. Les agents d'exécution bénéficient d'un supplément d'allocation dont le montant, forfaitaire, est fixé par l'arrêté.

3.5.2. *Détachements et remboursements*

Importance des détachements

Les données transmises par le SEPAC ont permis de calculer que 49,2 % de l'effectif des cabinets ministériels proviennent de services publics au sens large (227,5 sur 462 ETP (215)). Corrélativement, l'effectif « engagé » (216) – c'est-à-dire les agents dont le traitement est intégralement et directement²¹⁷ pris en charge par le budget des cabinets – représente 234,5 ETP (soit 50,8 % de l'effectif total).

Modalités de prise en charge des traitements

Parmi les agents détachés auprès des cabinets ministériels de la Région wallonne, une distinction doit être opérée, selon que la rémunération de l'agent doit être remboursée au service d'origine ou que le détachement s'effectue « à titre gratuit ».

1) *Les détachements à titre gratuit*

Parmi les agents détachés de services publics, 161,7 ETP, représentant 35 % de l'effectif total, ne font l'objet d'aucun remboursement.

(215) Non inclus : les experts et le personnel d'entretien.

(216) Cette rubrique intègre également des fonctionnaires, « détachés » au sens juridique du terme mais dont le service d'origine ne liquide plus le traitement, tels les agents en provenance de la Cour des comptes. Ces agents, considérés au sein de leur service d'origine comme en congé non rémunéré, voient leur traitement payé directement à charge du budget des cabinets. Sur un plan budgétaire, ils ne peuvent donc être tenus pour « mis à disposition » des cabinets et ont été comptabilisés, dans le présent rapport, comme agents « engagés ».

(217) Le traitement de certains agents détachés de services publics est également pris en charge par les cabinets intégralement, mais non directement; l'employeur continue de liquider le traitement et en réclame le remboursement auprès des cabinets.

Ces agents proviennent des services suivants :

a) Ministères wallons et cellule administrative transitoire (CAT) (218) : l'article 13 de l'arrêté du 14 décembre 2006 précise que « la rémunération ainsi que les chèques-repas des fonctionnaires et des agents contractuels détachés des Services du Gouvernement restent à charge de ceux-ci » : les ministères wallons continuent donc à verser leur traitement, lequel ne fait l'objet d'aucun remboursement. À la date du 30 novembre 2007, 128,6 ETP se trouvaient dans cette situation.

b) Communauté française : si l'article 32 de l'arrêté précité prévoit la gratuité du détachement d'agents des services du Gouvernement wallon auprès des cabinets des ministres de la Communauté française, l'arrêté du 13 octobre 2006 du Gouvernement de cette dernière prévoit également, à titre de réciprocité, la mise à disposition gratuite des agents de son ministère au bénéfice des cabinets ministériels du Gouvernement de la Région wallonne (219). Cette disposition concernait 10,5 agents à la date du 30 novembre 2007.

c) Organismes d'intérêt public relevant des compétences de la Région wallonne : l'article 14, § 2, de l'arrêté limite le nombre de mises à disposition gratuites à 5 pour le cabinet du ministre-président, 4 pour ceux des vice-présidents et 3 par cabinet des ministres, soit au total 31 agents maximum (220). À la date du 30 novembre 2007, 21,6 agents étaient dans cette situation.

Le tableau suivant ventile les agents mis gracieusement à la disposition des cabinets en fonction de leur origine : ministère de l'Équipement et des Transports (MET); ministère de la Région wallonne (MRW), ministère de la Communauté française (MCF); cellule administrative transitoire (CAT) et organismes d'intérêt public – quota d'agents détachés sans remboursement – (OIP SR).

Provenance des agents détachés à titre gratuit

	Effectif	détachés SR					Total	%	
		MET	MRW	MCF	CAT	ASP			OIP SR
Cabinet 1	74,1	4	13,8	3	1	0	4	25,8	34,82 %
Cabinet 2	62,9	7	11,7	0	6	0	3,6	28,3	44,99 %
Cabinet 3	50,6	9	4,5	1,5	4	1	0	20	39,53 %
Cabinet 4	24,5	0	0	3	0	0	1	4	16,33 %
Cabinet 5	50,9	2	14	0	2	0	3	21	41,26 %
Cabinet 6	40,3	1	4,8	1	0	0	2	8,8	21,84 %
Cabinet 7	58,2	3	16	1	0	0	3	23	39,52 %
Cabinet 8	48,4	2	12,8	0	0	0	4	18,8	38,84 %
Cabinet 9	52,1	2	8	1	0	0	1	12	23,03 %
Total	462	30	85,6	10,5	13	1	21,6	161,7	35,00 %

2) *Les détachements impliquant un remboursement*

En ce qui concerne les agents détachés d'un autre service public que les ministères wallons et le ministère de la Communauté française, ou qui sont détachés d'un organisme d'intérêt public wallon au-delà du quota gratuit, l'employeur qui continue à payer la rémunération se trouve en droit d'en réclamer le remboursement au cabinet, chaque trimestre.

(218) Cette cellule peut être assimilée à l'administration.

(219) Article 32 de l'arrêté du 13 octobre 2006; les enseignants ne sont pas concernés par cette disposition.

(220) En raison du transfert d'une personne sans y adjoindre les moyens budgétaires correspondants, ce nombre a été ramené à 4 pour le ministre-président et porté à 4 pour le ministre concerné (cf. l'arrêté de transfert daté du 1^{er} mars 2007).

tre (221). Cette situation concernait, à la date du 30 novembre 2007 quelque 65,8 ETP, soit 14,2 % de l'effectif total.

Commentaires

a) Le Gouvernement wallon, à l'instar de celui de la Communauté française, n'a pas tenu compte de la remarque de la Cour visant au respect du principe de la spécialité budgétaire (222), puisque l'arrêté du 14 décembre 2006 confirme la gratuité de certains détachements.

b) La réglementation wallonne limite depuis plusieurs années le nombre d'agents pouvant être détachés gratuitement d'OIP wallons. Toutefois, ces quotas étant fixés par cabinet, les organismes ne peuvent a priori savoir si le détachement d'un de leurs agents doit être facturé ou non.

Sur ce point, la Cour a constaté que le contrôle interne a été renforcé depuis l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2007, de la dernière circulaire sur le fonctionnement des cabinets ministériels. Depuis lors, le SEPAC fait apparaître le nombre d'agents relevant de ce quota gratuit dans le cadre qu'il établit mensuellement.

c) L'examen de facturations intervenues en 2006 et 2007 montre que plusieurs employeurs réclament tardivement le remboursement du traitement de leurs agents, le retard pouvant atteindre plusieurs années dans le chef de SPF fédéraux (223).

La nouvelle circulaire incite cependant les secrétaires de cabinet à entreprendre les démarches nécessaires afin d'obtenir les factures en temps utile (224). Il subsiste néanmoins un risque que des déclarations de créance soient produites après la fin de la législature, ce qui pourrait soulever des difficultés lorsqu'il s'agira d'en valider le bien-fondé. Une centralisation des informations relatives aux remboursements opérés par tous les cabinets permettrait de régler ce problème. Or il a été constaté que les informations actuellement détenues par le SEPAC à ce sujet ne sont pas exhaustives.

Lors du débat contradictoire, le représentant du SEPAC a signalé que le service d'assistance est d'ores et déjà chargé de la centralisation des remboursements (passage obligé et visa préalable avant transmission à la division du budget du SFW) et a proposé, tout comme pour les cadres, de transmettre mensuellement un relevé-tableau des remboursements connus de son service à chaque secrétaire de cabinet. Les échanges intervenus à ce propos confirment la nécessité de veiller à toujours préciser, dans l'arrêté ministériel, si le détachement de l'agent donne lieu à remboursement, de telle façon que le SEPAC puisse

(221) L'article 14 de l'arrêté du 14 décembre 2006 autorise en effet l'alternative suivante :

« 1° Lorsque l'employeur consent à poursuivre le paiement du traitement, l'intéressé obtient l'allocation de cabinet, éventuellement majorée, prévue à l'article 12; lorsque l'employeur réclame le traitement, le ministre intéressé rembourse au service d'origine la rétribution du membre du personnel des cabinets, le pécule de vacances, l'allocation de fin d'année et toute autre allocation et indemnité calculés conformément aux dispositions applicables à ce membre dans son organisme d'origine, majorés, le cas échéant, des charges patronales;

2° lorsque l'employeur suspend le paiement du traitement, l'intéressé obtient l'allocation de cabinet tenant lieu de traitement prévue à l'article 11. Cette allocation ne peut toutefois dépasser ni être inférieure à la rétribution, au sens large, majorée de l'allocation de cabinet, éventuellement majorée, que l'intéressé obtiendrait au cas où les dispositions citées sous 1° lui seraient applicables. »

(222) Cf. le 18^e Cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement de la Communauté française, *Doc. parl.*, Comm. fr., 305 (2006-2007), N° 1, p. 95, et le 19^e Cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement de la Communauté française, *Doc. parl.*, Comm. fr., 500 (2007-2008), N° 1, p. 75.

(223) Ces dépenses sont imputées sur une allocation globale (01.05 – *Frais d'études, de relations publiques et de documentation du service central de comptabilité, en ce compris les indemnités généralement quelconques dues au personnel ainsi que les dépenses des cabinets ministériels dissous*), dont une partie des dépenses s'opère au demeurant par avances de fonds. Il n'est donc pas possible de disposer d'une information immédiate sur le montant des remboursements de traitements relatifs à la précédente législature.

(224) D'une part, les cabinets sont invités à engager les montants non encore facturés à la fin de chaque exercice (à titre provisionnel); d'autre part, si ces crédits engagés tombent en annulation et que le cabinet avait entrepris toutes les démarches nécessaires afin d'obtenir les déclarations de créance mais que celles-ci sont introduites pendant la législature en cours, les crédits relatifs aux traitements et indemnités du personnel seront alimentés par préciput, au maximum à concurrence des crédits reportés tombés en annulation.

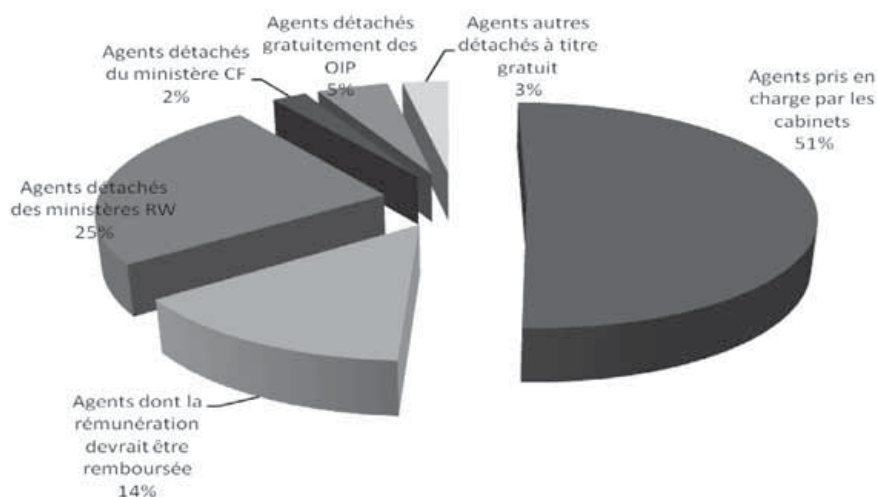
élaborer un tableau exhaustif, mentionnant, pour les agents concernés, toutes les périodes pour lesquelles une facturation est attendue.

3.5.3. Conclusions et recommandations

La rémunération de la moitié des effectifs (en ETP) est directement prise en charge par les cabinets tandis que celle de 35 % des membres du personnel reste à la charge de leur administration d'origine. Ce pourcentage varie de 16 à 45 % selon les cabinets.

Enfin, 14% des effectifs proviennent de services publics qui continuent à les rémunérer mais qui peuvent se faire rembourser par les cabinets concernés.

Répartition des effectifs en fonction de la prise en charge des rémunérations (situation au 30 novembre 2007)



Compte tenu du retard dans l'introduction de certaines déclarations de créances, malgré les initiatives prises pour assainir la situation, il importe que le SEPAC, au titre de mémoire des cabinets, détienne une information exhaustive concernant ces remboursements, ce qui n'est pas le cas actuellement.

La Cour recommande donc de confier explicitement au SEPAC la centralisation des informations en la matière. Pour ce faire, ce service d'appui devrait tenir un tableau mentionnant le nom de tous les agents dont le traitement doit être remboursé, ainsi que la période concernée, de façon à mettre clairement en évidence les mensualités non encore réclamées. Ces listes devraient en outre être validées périodiquement par les cabinets. Le Gouvernement accueille favorablement cette suggestion : le secrétaire du Gouvernement communiquera les instructions nécessaires aux secrétaires de cabinet.

De même, le nombre d'agents détachés à titre gratuit d'organismes d'intérêt public wallons, actuellement renseigné par le SEPAC dans le cadre du personnel qu'il établit mensuellement, devrait faire l'objet d'une validation expresse par les cabinets. Lors du débat contradictoire, les secrétaires de cabinets ont déclaré qu'ils validaient déjà cette donnée.

En tout état de cause, la Cour rappelle que cette situation n'est pas satisfaisante au regard du principe de la spécialité budgétaire. En ce qu'elle confirme le principe de gratuité de certains détachements, la nouvelle réglementation permet en effet d'occulter le coût de quelque 161 des 462 ETP que comptent les cabinets ministériels (225). Afin d'améliorer la transparence, la Cour recommande de fournir une information précise à ce sujet dans

(225) En se fondant, faute de données suffisamment fiables, sur la charge budgétaire moyenne d'un agent du MRW (tous niveaux confondus) telle que mentionnée dans le programme justificatif du ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique pour 2007 (*Doc. parl. w. 4 III bcd, (2006-2007), N° 1, annexe 5bis, tableau statistique 8*), en l'occurrence 46.146 euros, il est possible d'estimer à plus de 7 millions d'euros l'économie annuelle ainsi réalisée par les cabinets.

les programmes justificatifs des crédits relatifs aux cabinets. Le Gouvernement s'engage à répondre à cette demande : par souci de transparence, le nombre d'agents détachés à titre gratuit sera dorénavant renseigné dans les programmes justificatifs, comme c'est le cas en Communauté française.

3.6. Situation pécuniaire des agents des cabinets ministériels

3.6.1. Contexte

Pour vérifier l'application des nouvelles dispositions réglementaires, les allocations tenant lieu de traitement, les allocations complémentaires, les majorations d'allocations ainsi que les allocations de départ ont été examinées, par le biais d'un très large sondage, dans le cas des agents entrés en fonction ou dont la situation a été modifiée après le 1^{er} janvier 2007, soit environ 250 dossiers.

Le contrôle ainsi délimité s'est concrétisé par l'analyse des renseignements obtenus, d'une part, des secrétaires des différents cabinets et, d'autre part, du responsable du SEPAC.

3.6.2. Base réglementaire

La réglementation en matière de gestion du personnel des cabinets ministériels de la Région wallonne tient, à ce jour, dans l'arrêté du 14 décembre 2006 susmentionné, qui a abrogé celui du 9 juin 2005 ayant le même objet, et dans la circulaire générale, entrée en vigueur au premier janvier 2007.

La nouvelle réglementation abandonne toute référence explicite aux règles applicables au sein des services du Gouvernement (226). Une autre modification concerne la définition des barèmes de référence, pour tous les agents recrutés, y compris les experts, alors que précédemment, seuls les barèmes de niveau 1 étaient clairement mentionnés.

La circulaire apporte pour sa part des précisions et des nouveautés, notamment pour ce qui concerne la justification de l'ancienneté pécuniaire et des éventuelles majorations d'allocations. Ces deux aspects ont donc fait l'objet d'une attention particulière.

3.6.3. Fixation des allocations tenant lieu de traitement

Échelles de référence

Les membres du personnel non détachés d'un service public reçoivent une allocation tenant lieu de traitement, établie de manière très précise s'ils sont de niveau 1, et de manière plus souple s'ils sont agents d'exécution ou surtout s'ils sont experts (227).

a) Pour les agents de niveau 1, l'échelle de traitement est fixée pour chaque grade :

- chef de cabinet : échelle A 2;
- chef de cabinet adjoint : échelle A 3;
- conseiller et secrétaire de cabinet : échelle A 4;
- attaché : échelle A 5 ou A 6.

b) Pour les agents d'exécution et le personnel de nettoyage, l'allocation-traitement est fixée dans l'une des neuf échelles suivantes :

- D 3, D 2 ou D 1;
- C 3, C 2 ou C 1;
- B 3, B 2 ou B 1 (dans les limites d'un quota de 41 niveaux 2+ pour l'ensemble des cabinets).

Elle est augmentée d'un supplément d'allocation de 2.381,99 euros (avant indexation).

(226) Lors de l'audit des dépenses du personnel des cabinets de la Communauté française, plusieurs observations fondées sur cette référence avaient été formulées dans le rapport publié en 2006. Or l'arrêté du Gouvernement wallon du 9 juin 2005 contenait des références du même type.

(227) Article 11 de l'arrêté.

c) Tous les experts (228), y compris ceux qui cumulent leur mandat avec une fonction à temps plein dans les services du Gouvernement, peuvent bénéficier d'une allocation-traitement fixée dans l'une des 14 échelles mentionnées ci-dessus.

Ces échelles correspondent à celles figurant dans le Code de la fonction publique wallonne (229).

Ancienneté

En vertu de l'article 11 de l'arrêté, l'ancienneté pécuniaire pouvant être accordée aux agents recrutés correspond à l'ancienneté cumulée qu'ils ont acquise dans le secteur public, majorée, s'il échet, de la durée des prestations accomplies dans le secteur privé à concurrence de 6 ans maximum (230).

La circulaire prévoit qu'à défaut de produire, lors du recrutement, les pièces probantes permettant d'établir cette ancienneté, l'agent déclare sur l'honneur la nature et les périodes d'activités. Cette déclaration doit être corroborée par des documents probants dans un délai de six mois; à défaut, la situation de l'agent est régularisée sur la base des éléments fournis.

En tant que responsable de la gestion salariale des traitements des membres des cabinets, le SEPAC vérifie que les dossiers sont conformes et complets. Au besoin, il doit réclamer les pièces manquantes au cabinet.

Constats

1) Fixation des échelles

Pour les fonctions de niveau 1, il n'existe aucune latitude puisque, à chaque grade (231) correspond une échelle. Une personne a pourtant été recrutée en 2007 comme « attaché avec rang de conseiller », de sorte que l'allocation tenant lieu de traitement a été fixée dans l'échelle A 4 (et non A 5 ou A 6). Comme déjà signalé plus haut (232), ce procédé, qui consiste à attribuer un rang supérieur à celui auquel correspond le grade officiel, permet à une quinzaine d'agents au total de bénéficier d'une rémunération plus importante que celle prévue par l'arrêté.

Pour les agents d'exécution, le choix s'opère parmi neuf échelles. La Cour se limite à observer qu'une allocation-traitement fixée dans l'échelle C1 (pour une ancienneté de 0 ou 1 an) ou B1 si l'agent d'exécution peut relever du quota des agents de niveau 2+, est supérieure à celle fixée dans l'échelle A6 prévue pour un attaché (niveau 1) (233).

Parmi les agents d'exécution, 41 ETP maximum peuvent être officiellement « surgradés » et obtenir une rémunération équivalente à celle d'un niveau 1. Faute de disposition précisant le grade dont peuvent être revêtus les agents « surgradés », l'arrêté de nomination qualifie les 36,5 ETP concernés « d'agents d'exécution au rang de » attaché ou conseiller, ce qui permet de leur octroyer les avantages pécuniaires correspondants.

En ce qui concerne les experts recrutés en 2007, les allocations ont bien été fixées dans l'une des échelles reprises à l'arrêté. La plupart bénéficient d'une échelle de niveau 1 (A). L'un d'eux a vu sa rémunération fixée dans l'échelle B1 et un autre dans l'échelle C1.

(228) Article 11 de l'arrêté (experts qui ne font pas partie du personnel des services du Gouvernement ou plus généralement de tout service public) et article 12, § 2, (experts qui font partie des services du Gouvernement). On peut supposer que cette catégorie inclut également les experts provenant d'organismes d'intérêt public.

(229) Les échelles D 3, D 2 et D 1 correspondent au niveau 3, les échelles C 3, C 2 et C 1 au niveau 2 tandis que les échelles B 3, B 2 et B 1 correspondent au niveau 2+. Les échelles A ont été sélectionnées parmi celles correspondant au niveau 1.

(230) Article 11, al. 5, de l'arrêté.

(231) À l'exception du grade d'attaché pour lequel deux échelles sont autorisées : A5 ou A6.

(232) Voir le point 3.4.2.

(233) Exemple : C1 (0 année d'ancienneté) = 21.801,44 euros, B1 (0 année d'ancienneté) = 24.986,67 euros, A6 (0 année d'ancienneté) = 21.112,38 euros, avant indexation. L'échelle C1 est liée, à l'administration, à des grades de fin de carrière.

Le tableau ci-après reprend, par cabinet, le coût annuel brut (hors charges patronales) des experts. Les données sont arrêtées au 30 novembre 2007 et calculées au prorata du temps de travail. Le montant total s'élève à 675.979 euros (base 1/1/1990), ce qui correspond à quelque 946.500 euros à l'indice 140,02 en vigueur fin 2007. Lors du débat contradictoire, les secrétaires de cabinet ont tenu à rappeler que les experts ne sont pas comptabilisés dans le cadre et qu'ils n'émargent dès lors pas au calcul de la norme budgétaire individuelle, comme, d'ailleurs, le personnel auxiliaire.

*Coût des experts (hors charges patronales)
avant indexation*

	Traitement annuel
Cabinet 1	112.591,31
Cabinet 2	38.559,15
Cabinet 3	89.102,16
Cabinet 4	27.306,92
Cabinet 5	123.838,81
Cabinet 6	42.221,46
Cabinet 7	137.845,95
Cabinet 8	46.580,74
Cabinet 9	57.932,61
Total	675.979,10

(en euros)

2) Fixation de l'ancienneté d'échelon déterminant la rétribution dans l'échelle de traitement attribuée à l'agent

La Cour relève l'amélioration dans la justification de l'ancienneté retenue (234). Ainsi, un tableau synthétique, mis au point par le SEPAC en accord avec les secrétaires de cabinet, figure dans tous les dossiers récents. Il contient les éléments nécessaires à la valorisation de l'ancienneté acquise dans les secteurs privé et public, en indiquant, pour chaque période d'activité, si la pièce probante a été produite. Pour rappel, l'agent dispose d'un délai de six mois pour fournir les justificatifs.

Pour les agents entrés en fonction en 2007, six mois minimum avant la date du contrôle, il subsiste des dossiers toujours incomplets pour ce qui concerne la validation de l'ancienneté fixée dans l'arrêté de nomination.

Conscient de la situation, le SEPAC avait déjà pris des initiatives dans ce domaine. En effet, dans le courant du premier semestre 2007, le service d'appui a adressé aux secrétaires de cabinet une note leur précisant la procédure qu'il comptait appliquer.

Depuis lors, le service d'appui envoie deux rappels au secrétaire de cabinet concerné (le premier rappel, quatre mois après l'engagement de l'agent, et le second, un mois plus tard) puis, en cas de carence persistante, informe le secrétariat du Gouvernement de l'état des dossiers non encore régularisés et l'invite à se prononcer sur le suivi à réserver à chacun d'eux.

Le secrétariat du Gouvernement a répondu que la circulaire devait être appliquée et le SEPAC a prié les cabinets concernés de prendre les dispositions nécessaires (relevé de mutation et arrêté modificatif, nécessaires à la rectification du calcul des rémunérations).

(234) Lors de l'audit des allocations dans les cabinets du Gouvernement de la Communauté française, la Cour n'avait pu se prononcer sur leur régularité, vu l'absence de pièces essentielles dans les dossiers.

Le service d'appui ne peut en effet rectifier d'office le montant des allocations tenant lieu de traitement. En tout état de cause, une régularisation n'est raisonnablement envisageable que pour les agents toujours en fonction. Or des agents entrés en service en 2007 ont été démis de leurs fonctions avant que leur ancienneté ait été dûment justifiée.

Lors du débat contradictoire, il a été convenu que l'attestation sur l'honneur serait complétée par une mention expresse précisant que l'ancienneté serait réduite, avec effet rétroactif, si les pièces probantes n'étaient pas produites.

Quelques attestations figurant aux dossiers présentent un caractère incertain ou sommaire. Ainsi, par exemple, la copie du contrat d'engagement fait parfois office de preuve pour toute la durée des services pris en compte, l'attestation ne mentionne pas toujours le régime de travail de l'intéressé. Il reste donc un progrès à réaliser sur ce plan.

3.6.4. Majorations de traitement

Contexte

Les articles 11 et 12 de l'arrêté permettent de majorer les allocations tenant lieu de traitement ainsi que les allocations de cabinet, dans les limites des crédits budgétaires alloués au cabinet, moyennant motivation et accord du ministre-président. La circulaire précise la procédure à suivre et donne quelques indications quant à la manière de justifier la demande de majoration.

Constats

a) Selon les données transmises par le SEPAC, 92 agents bénéficiaient, à la fin du mois de novembre 2007²³⁵, d'une majoration d'allocations : 65 agents détachés d'un service public (majoration des allocations de cabinet) et 27 agents non issus de la fonction publique (majoration des allocations tenant lieu de traitement).

Ainsi que les représentants des cabinets et du SEPAC ont tenu à le rappeler lors du débat contradictoire, aucune majoration n'est octroyée en dehors des limites des moyens budgétaires.

Répartition des majorations de traitement, non indexées (situation au 30 novembre 2007)

	Nombre d'agents concernés			Montant total des majorations		
	Nommés	Détachés	Total	Nommés	Détachés	Total
Cabinet 1	6	14	20	16.308,87	61.076,67	77.385,54
Cabinet 2	6	14	20	52.785,15	80.507,98	133.293,13
Cabinet 3	0	0	0	-	-	-
Cabinet 4	4	2	6	8.873,21	5.500,04	14.373,25
Cabinet 5	1	12	13	8.507,09	57.474,23	65.981,32
Cabinet 6	2	1	3	5.972,35	850,71	6.823,06
Cabinet 7	2	16	18	19.487,20	73.405,41	92.892,61
Cabinet 8	3	3	6	9.643,46	8.954,29	18.597,75
Cabinet 9	3	3	6	39.103,52	4.841,70	43.945,22
	27	65	92	160.680,85	292.611,03	453.291,88

(en euros)

b) L'ensemble des majorations représente un montant annuel de 453.291,88 euros (base 1/1/1990), ce qui équivaut à environ 634.700 euros (hors charges patronales), à l'indice 140,02.

(235) Y compris un expert.

c) Sur les 92 majorations, 26 ont été octroyées à partir du 1^{er} janvier 2007. Comme les dossiers tenus au SEPAC ne contiennent que l'accord du ministre-président, la Cour a demandé aux cabinets concernés copie de la demande motivée, complétée (comme l'exige la nouvelle circulaire) par la dernière fiche de paie précédant l'entrée en fonction au sein du cabinet, lorsque la justification tient dans le souci d'octroyer à l'intéressé une rémunération équivalente à celle perçue chez l'employeur précédent.

L'examen des dossiers et des pièces communiquées pour les 26 majorations récemment accordées a révélé que, dans la moitié des cas environ, la majoration est formellement motivée par les responsabilités particulières ou supplémentaires confiées à l'agent, qui impliquent parfois des dépassements horaires importants, etc.

Dans les autres cas, la demande invoque la décision de maintenir au profit de l'agent le niveau de la rémunération perçue chez son employeur précédent. Comme la plupart de ces majorations ont été octroyées à des agents provenant d'autres cabinets ministériels, c'est l'arrêté ministériel qui a servi de référence pour attester du niveau de rémunération antérieur. En l'occurrence, la base de comparaison est le traitement précédent qui intègre parfois lui-même une majoration obtenue à l'époque.

d) À titre incident, la Cour relève que rares sont les courriers mentionnant l'échelle et l'ancienneté de l'agent au moment de la demande, contrairement à ce que prescrit la circulaire. Lors du débat contradictoire, le représentant du SEPAC a signalé que les dispositions de la circulaire seront rappelées.

3.6.5. Allocations de départ

Contexte

En vertu de l'article 25 de l'arrêté, le ministre peut accorder une allocation forfaitaire de départ aux personnes qui ont occupé une fonction dans un cabinet et qui ne bénéficient d'aucun revenu professionnel ou de remplacement (236), ni d'une pension de retraite. Des dérogations sont toutefois prévues, notamment en faveur des personnes qui perçoivent des allocations de chômage, ou des indemnités légales de maladie-invalidité ou de maternité (237). L'allocation de départ est alors diminuée des revenus procurés par ces allocations ou indemnités pour la période correspondante.

Cette allocation est proportionnelle à la durée des prestations (238); elle peut s'élever à maximum cinq mois d'allocations en cas d'activité ininterrompue de plus de vingt-quatre mois. Elle n'est pas due aux personnes qui cessent leurs fonctions de leur propre initiative ou sont licenciées pour faute grave.

Des départs surviennent régulièrement, mais l'année 2007 est particulière en raison de deux remaniements du Gouvernement. C'est la raison pour laquelle un échantillon d'une vingtaine d'allocations de départ octroyées durant le second semestre 2007 a été examiné.

Commentaires

a) La formulation de l'article 25 « *le ministre peut accorder* » laisse entendre que l'octroi des allocations de départ est laissé à l'appréciation du ministre, ce qui pourrait induire une inégalité de traitement entre agents se trouvant dans une même situation.

Le SEPAC informe qu'en vertu de la jurisprudence des tribunaux du travail, ces allocations sont dues à toute personne remplissant les conditions fixées par l'arrêté.

(236) Une pension de survie ou le minimum de moyens d'existence accordé par un CPAS ne sont pas considérés comme revenus de remplacement.

(237) Article 25, § 4.

(238) Un mois d'allocation pour une période d'activité ininterrompue de trois à six mois accomplis; deux mois d'allocation pour une période d'activité ininterrompue de plus de six mois à douze mois accomplis; trois mois d'allocation pour une période d'activité ininterrompue de plus de douze mois à dix-huit mois accomplis; quatre mois d'allocation pour une période d'activité ininterrompue de plus de dix-huit mois à vingt-quatre mois accomplis et cinq mois d'allocation pour une durée d'activité ininterrompue de plus de vingt-quatre mois.

La nature de ces allocations pose néanmoins question. En 2007, dans un dossier où l'ONEM avait, dans un premier temps, refusé d'indemniser l'agent démis de ses fonctions au motif que les allocations de départ étaient assimilées à un salaire, le secrétaire de cabinet concerné a répondu que, par analogie à ce qui est prévu au niveau fédéral (239), « l'allocation de départ est à considérer comme une libéralité ou une indemnité pour dommage moral au sens de l'article 46 de l'AR du 25 novembre 1991 sur la réglementation du chômage ».

L'arrêté du Gouvernement wallon s'inspire certes de la législation fédérale, mais il n'a pas transposé la précision figurant à l'article 18, § 3, de l'arrêté royal du 19 juillet 2001, selon laquelle « l'allocation de départ n'est pas considérée comme une rémunération pour l'application de la réglementation sur le chômage (...) ».

La Cour signale que durant les dernières années, aucun des arrêtés ayant réglé le fonctionnement des cabinets ministériels wallons n'a été soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État, alors qu'ils revêtent une portée réglementaire. En effet, ils touchent à la situation juridique des collaborateurs des ministres dès lors qu'ils fixent notamment leur rémunération (240). Le Gouvernement souligne que, si la Région wallonne s'est inspirée de la législation fédérale, elle n'est cependant pas compétente en matière de chômage. Il justifie la non-consultation du Conseil d'État par l'urgence qui aurait été de mise, tant sous cette législature que sous la précédente.

b) Les allocations de départ sont versées par tranche mensuelle et ne sont attribuées intégralement que si l'ex-agent ne bénéficie d'aucun revenu, ce dont celui-ci atteste au moyen d'une déclaration sur l'honneur. Le montant de l'allocation est, le cas échéant, diminué, après pondération, des revenus (énumérés par l'arrêté) qui sont dus pour la période correspondante.

Les calculs de l'allocation et de son éventuelle pondération sont correctement effectués. La Cour formule néanmoins deux remarques.

D'une part, comme déjà signalé, il arrive que des agents cessent leurs fonctions avant que l'ancienneté octroyée sur la base d'une attestation sur l'honneur n'ait été définitivement établie par la remise des pièces probantes. Si l'agent remplit les conditions prévues par l'arrêté, il bénéficie d'une allocation de départ calculée entre autres, à partir d'un traitement dont le montant n'est pas définitivement fixé. Lors du débat contradictoire, le représentant du SEPAC a souligné qu'il s'agissait de cas d'exception.

D'autre part, les éléments figurant sur l'attestation de revenus appellent vérification. Le SEPAC a effectivement contrôlé l'absence de versement d'allocations de chômage dans plusieurs dossiers où les ex-agents déclaraient n'avoir perçu aucun revenu pour le mois considéré (241) et détecté quelques cas de déclaration erronée.

c) En cas de remaniement ministériel en cours de législature, c'est le nouveau ministre et non le ministre sortant de charge qui prend l'initiative de mettre fin aux fonctions de certains collaborateurs du ministre précédent. La Cour relève que, sur ce point, la circulaire n'est pas en adéquation avec la pratique. Le Gouvernement reconnaît le fait et annonce l'adaptation de la circulaire.

(239) Article 18 de l'arrêté royal du 19 juillet 2001 relatif à l'installation des organes stratégiques des services publics fédéraux et relatif aux membres du personnel des services publics fédéraux désignés pour faire partie du cabinet d'un membre d'un Gouvernement ou d'un Collège d'une Communauté ou d'une Région. Antérieurement, l'arrêté royal du 4 mai 1999 relatif à la composition et au fonctionnement des cabinets ministériels fédéraux (...) comportait déjà, dans le rapport au Roi, des précisions relatives à la nature du régime de travail des membres du personnel des cabinets, destinées à mettre un terme à l'insécurité juridique existant en la matière. D'où la précision que les allocations de départ sont à considérer comme une libéralité ou une indemnité pour dommage moral et non comme une rémunération (indemnité de préavis ou de rupture).

(240) Voir le 18^e Cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement de la Communauté française, *Doc. parl.*, Comm. fr., 305 (2006-2007), N° 1, pp. 45-46.

(241) Mais pas dans tous les cas.

3.6.6. Conclusions et recommandations

Fixation des allocations tenant lieu de traitement

Les nouvelles dispositions relatives à la fixation des allocations tenant lieu de traitement ont été correctement appliquées en 2007. Par contre, divers procédés sont utilisés pour disposer d'un nombre d'agents de niveau 1 plus important que celui prévu à l'arrêté et pour les rémunérer en conséquence. Ce problème, qui a déjà été évoqué au point précédent, démontre que le cadre actuel est inadéquat.

La Cour insiste donc pour que la réflexion annoncée par le Gouvernement de la Communauté française à ce propos soit menée à terme avec celui de la Région wallonne afin d'assurer une gestion transparente des membres du personnel des cabinets.

Ancienneté pécuniaire

La Cour souligne les initiatives prises par le SEPAC pour garantir un calcul correct de l'ancienneté pécuniaire. Elle observe toutefois que le service d'appui n'est pas en état de rectifier d'office le calcul des rémunérations lorsque les attestations probantes ne sont pas fournies en temps utile.

Elle suggère dès lors d'examiner la possibilité de fixer l'allocation-traitement sur la base des pièces probantes produites lors de l'entrée en fonction et de revoir cette ancienneté, avec effet rétroactif, dès que les autres attestations figurent au dossier. Ce procédé diminuerait le risque actuel de non-révision (à la baisse) des rémunérations, puisque cette rectification dépend en fin de compte du bon vouloir du cabinet. Elle éviterait également le calcul, sur une base incorrecte, d'éventuelles allocations de départ, lorsque l'agent quitte ses fonctions avant d'avoir fourni les attestations corroborant sa déclaration sur l'honneur. Le Gouvernement répond que la carrière des agents de cabinet ne s'inscrit pas dans la même durée que les agents de l'administration et qu'il s'agit d'un statut sui generis. En conséquence, il y aurait lieu de maintenir une situation particulière, basée sur les dispositions visées par l'arrêté de fonctionnement des cabinets et la circulaire qui en précise les modalités.

Par ailleurs, vu le caractère parfois sommaire ou peu fiable de certaines attestations, la Cour recommande d'établir un formulaire d'attestation reprenant la durée d'occupation, le régime de travail (temps plein ou fraction d'ETP) ainsi que les périodes d'interruption éventuelles, à faire remplir par les employeurs précédents. En cas de difficulté ou encore d'activité indépendante, il serait utile de s'adresser directement aux caisses de pension ou aux organismes assureurs. Le SEPAC a rappelé à ce propos que c'est à l'agent concerné d'entreprendre les démarches auprès des employeurs précédents, et non au nouvel employeur.

Enfin, la simplification liée à l'élimination de toute référence à la fonction publique wallonne prive les secrétaires de cabinet d'une base utile pour juger de l'admissibilité de certains services antérieurs. La circulaire pourrait recommander de se référer, en cas d'hésitation, au code de la fonction publique wallonne.

Majorations de traitement

Les dispositions de l'arrêté relatives aux majorations de traitement permettent de moduler les limites fixées en matière de rémunération des membres du personnel.

La nouvelle circulaire impose toutefois une procédure plus rigoureuse que par le passé, notamment pour justifier l'octroi du même niveau de rémunération que celui obtenu chez l'employeur précédent. En 2007, 26 majorations ont été octroyées, dont près de la moitié, sur la base précisément de cet argument, en faveur de membres du personnel provenant d'un autre cabinet. La Cour constate qu'une fois accordée, la majoration semble devenir un droit acquis, quelle que soit la raison qui l'ait motivée initialement.

Pour la bonne forme, il serait opportun de mettre en place, au sein du cabinet du ministre-président, une procédure adaptée permettant de formaliser la motivation des majorations qui pourraient être octroyées à l'avenir. Engagement a été pris, lors de la réunion contradictoire de répondre à la demande de la Cour.

Enfin, les demandes de majoration devraient à l'avenir mentionner l'échelle et l'ancienneté de l'agent, ainsi que le prescrit la circulaire.

Allocations de départ

En cas d'octroi d'allocations de départ à un agent démis de ses fonctions, la Cour ne peut qu'encourager le SEPAC à vérifier systématiquement l'absence de revenus pour la période concernée. La mention expresse, sur l'attestation mensuelle de revenus, du contrôle possible par le service d'appui, pourrait contribuer à réduire au maximum le risque de déclaration incomplète voire fausse.

À titre incident, la Cour recommande d'adapter la circulaire afin de redéfinir les procédures en cas de remaniement ministériel (responsabilité en matière de démission des membres du personnel).

Le Gouvernement a signalé qu'il donnerait suite à ces suggestions.

4. Les membres du Gouvernement

4.1. Contexte

L'arrêté du 14 décembre 2006 règle l'organisation, les missions et le fonctionnement des cabinets. Il n'évoque la situation particulière des membres du Gouvernement que pour autoriser la prise en charge, par le budget de chaque cabinet, des frais de téléphonie, de télécopie et d'internet des ministres (242), ainsi que pour signaler la faculté dont disposent ceux-ci d'employer un membre du personnel à leur domicile privé (243).

Une disposition vise par ailleurs les ministres sortant de charge qui n'exercent plus de fonctions ministérielles, et plus particulièrement la mise à leur disposition de personnel. Alors que précédemment, les ex-ministres pouvaient disposer de 2 ETP durant cinq ans, depuis juillet 2005 (244), la période est calculée au prorata de la durée du mandat ministériel, sans pouvoir être inférieure à un an et supérieure à cinq ans.

Les modalités relatives à la rétribution et l'indemnisation des membres du Gouvernement sont en fait régies par la circulaire du Gouvernement du 5 juillet 2007, qui remplace celle du 18 juillet 2002.

La Cour n'a pas examiné la situation pécuniaire des ministres; l'attention s'est uniquement portée sur les aspects budgétaires liés à cette matière et sur l'application de quelques dispositions de la nouvelle circulaire précitée du 5 juillet 2007, à la lumière des pièces justificatives accompagnant les comptes d'avances de fonds.

4.2. Aspects budgétaires

4.2.1. Membres de l'actuel Gouvernement

Les neuf programmes de la DO 02 consacrés aux cabinets ministériels contiennent deux allocations de base (AB 11.01 et 12.06) réservées aux membres du Gouvernement, tandis que le programme 09.03 du SEPAC supporte le coût de trois assurances souscrites à leur profit.

1) AB 11.01 – *Rétribution et indemnisation des membres du Gouvernement* (budget 2007 : 856.000 euros)

Le traitement annuel d'un ministre, quel que soit son rang, s'élève à 49.644 euros (245) (à l'indice 138,01), ramené à 44.680,14 euros pour tenir compte d'une modération salariale de 10 % (246). En même temps que son traitement, le membre du Gouvernement perçoit deux indemnités : une indemnité annuelle de 3.143,86 euros (payable

(242) Article 24, § 1^{er}, de l'arrêté : ces frais sont pris en charge sur la base de pièces justificatives.

(243) Article 3, § 7, de l'arrêté.

(244) Article 8 de l'arrêté du 14 décembre 2006, identique à l'article 8 de l'arrêté abrogé du 9 juin 2005.

(245) Sauf mention expresse, tous les montants figurant au présent chapitre sont rattachés à l'indice 138,01.

(246) Cette modération salariale était déjà prévue dans la circulaire du 18 juillet 2002.

mensuellement) pour frais de représentation et une indemnité mensuelle de 1.239,47 euros pour les frais domestiques (montants à l'indice 138,01).

Les ministres qui siègent dans les Gouvernements de la Région wallonne et de la Communauté française bénéficient d'un seul traitement. En l'occurrence, celui du ministre du Budget, des Finances et de l'Équipement est exclusivement à la charge de la Région wallonne (247), tandis que celui du ministre de la Formation et de la ministre de la Recherche, des Technologies nouvelles et des Relations extérieures sont intégralement supportés par le budget de la Communauté française. Le budget régional ne prévoit en outre aucune indemnité de logement pour ces deux ministres (cf. infra).

En 2007, les crédits inscrits aux allocations de base 11.01 des sept ministres concernés ont été ordonnancés à hauteur de 85 à 89 %, à l'exception d'un cabinet où la consommation atteint 98 %, les crédits ayant été revus à la baisse. Cette situation s'explique par le fait que ces crédits avaient été fixés, comme les années précédentes, sans tenir compte de la modération salariale de 10 % prévue par la circulaire du Gouvernement. Il y a été remédié : les crédits inscrits au budget initial 2008 s'élèvent au total à 784.000 euros, au lieu de 856.000 euros en 2007.

2) AB 12.06 – *Indemnités de logement du ministre* (crédits 2007 pour les sept ministres concernés : 94.000 euros)

Le ministre a le choix entre un hôtel ministériel et une indemnité mensuelle pour logement de 338,49 euros.

Dans le premier cas, si l'administration ne possède pas d'hôtel ministériel dans le parc immobilier confié à sa gestion, le ministre peut procéder à la location d'un bien immobilier approprié. Les coûts relatifs au loyer et à l'utilisation de tout moyen de communication sont imputables en totalité à l'allocation AB 12.19 du programme de subsistance du cabinet.

Les crédits prévus pour les indemnités de logement (AB 12.06), largement supérieurs au montant prévu par la circulaire, ont dès lors été sous-utilisés (consommation de 40 à 50% sauf là où il a été procédé à un ajustement à la baisse). En outre, les crédits de l'AB 12.06 du programme 01 n'ont pas été utilisés car l'appartement situé dans le bâtiment hébergeant le cabinet de la présidence est assimilé à un hôtel ministériel depuis octobre 2005 et le ministre-président ne perçoit plus d'indemnité de logement.

Six ministres, qui n'ont pas sollicité la mise à disposition d'un hôtel ministériel, ont donc perçu des indemnités de logement en 2007. Par ailleurs, aucun frais lié à une éventuelle location d'un appartement de fonction n'a été imputé sur les crédits de fonctionnement de leur cabinet.

Les crédits prévus au budget 2008 ont été revus à la baisse, sauf pour un cabinet où ces crédits couvrent, en sus de l'indemnité allouée au ministre, le coût de location de parkings réservés aux membres du cabinet.

3) Programme 09.03, AB 11.01 – *Indemnités et frais de couverture sociale spécifique des membres du Gouvernement*- (2007 : 23.000 euros) et AB 12.08, allocation supportant le coût de diverses assurances au profit des membres du personnel des cabinets (2007 : 15.000 euros).

La première allocation finance les assurances-décès (coût réel : 13.129 euros en 2007), tandis que la seconde couvre notamment le coût de l'assurance protection juridique et l'assurance responsabilité civile des membres du Gouvernement (248).

(247) Depuis 2008, il en va de même pour le ministre-président : le projet d'ajustement du budget 2008 de la Communauté française réduit en effet à zéro le crédit prévu à cette fin.

(248) Le coût annuel de la protection juridique professionnelle des ministres s'élève à 1.365,62 euros; cette assurance a été contractée en 2007 par le biais d'un avenant à la police d'assurance de l'administration. La seconde assurance venait de faire l'objet d'un marché spécifique, à la fin du contrôle.

4.2.2. *Ministres sortis de charge*

À la fin du mois de novembre, 18 personnes correspondant à 14 ETP étaient occupées au bénéfice de ministres sortis de charge et n'exerçant plus de fonctions ministérielles.

Pour l'année 2007, la charge des traitements du personnel ainsi mis à la disposition d'ex-ministres (AB 11.01 et 11.02 du programme 07 de la DO 09), qui était estimée à 1,048 million d'euros, s'est élevée à 925.000 euros (88,3 %).

4.3. *Commentaires*

a) En ce qui concerne la présentation du budget, la Cour souligne la meilleure transparence du coût des collaborateurs mis à la disposition des ministres sortis de charge, lequel est identifié, depuis 2006, sous une allocation spécifique. Elle recommande néanmoins de poursuivre cet effort en précisant dorénavant, dans le programme justificatif, le nombre de ministres concernés ainsi que l'origine des agents mis à leur disposition (agents recrutés ou détachés, avec ou sans remboursement). Par ailleurs, l'économie attendue de l'application de la nouvelle circulaire ne se concrétisera progressivement qu'en cas de mandat ministériel inférieur à la durée d'une législature. Le Gouvernement s'engage à faire figurer dans les programmes justificatifs, le nombre de ministres concernés ainsi que le nombre d'agents mis à leur disposition, sous la même forme que pour les agents des cabinets ministériels.

La Cour relève également le calcul plus rigoureux des besoins budgétaires en matière de rétribution et d'indemnisation des membres du Gouvernement. Cette rigueur devrait réduire, voire supprimer, le risque de transfert vers les allocations de cabinet (soumises au plafond de subsistance de 53.000 euros par membre du personnel) d'une partie des crédits excédentaires des allocations 11.01 et 12.06 (249) (non soumises au plafond de subsistance), lesquels ont, à juste titre, été revus à la baisse au budget 2008 initial.

Par ailleurs, en précisant qu'il faut entendre par « hôtel ministériel » un logement où le ministre peut recevoir et loger décentement en substitution à son domicile propre, la nouvelle circulaire lève l'ambiguïté qui pouvait subsister quant à la nature exacte de la ou des pièces mises à la disposition du membre du Gouvernement dans certains cabinets.

Si les crédits relatifs aux indemnités de logement correspondent mieux aux besoins depuis 2008, la Cour relève toutefois que les crédits destinés à couvrir le coût de location de parkings réservés aux membres d'un cabinet, ne devraient plus figurer à l'allocation de base 12.06. Ce type de frais trouverait mieux sa place sous l'allocation de base 12.19 (frais de fonctionnement du cabinet).

b) Par contre, la Cour constate que la nouvelle circulaire n'a pas tenu compte des recommandations qu'elle avait formulées à l'occasion du contrôle en Communauté française (250) : la circulaire maintient en effet la possibilité d'imputer sur les crédits de fonctionnement des cabinets les dépenses personnelles des ministres en rapport avec l'exercice de leur fonction dès lors qu'une pièce justificative – à approuver personnellement par le ministre – peut être produite, sans encadrer davantage la notion de dépense personnelle admissible. La décision de se faire rembourser certaines dépenses, plutôt que de les considérer comme couvertes par l'indemnité pour frais de représentation (3.143,86 euros par an, soit environ 4.400 euros à l'indice en vigueur fin 2007), appartient au ministre, ordonnateur primaire. Le Gouvernement est d'avis que la circulaire règle précisément le remboursement de certaines dépenses, lequel ne s'effectue que sur production d'une pièce justificative originale.

(249) Et donc de contourner un tant soit peu le plafond de subsistance fixé.

(250) 18^e Cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement de la Communauté française, *Doc. parl.*, Comm. fr., 305 (2006-2007), N^o 1, pp. 76 et 77.

5. Les dépenses de fonctionnement et d'investissement

5.1. Introduction

5.1.1. Contexte

Outre les dépenses de personnel (251), les cabinets supportent une série de frais de fonctionnement et d'investissement; ils disposent à cet effet de deux allocations de base spécifiques, l'AB 12.19 – *frais de fonctionnement du cabinet* – et l'AB 74.01 – *Dépenses patrimoniales du cabinet*.

Si les dépenses de personnel sont, sauf exception (252), payées par la procédure des dépenses fixes, les dépenses de fonctionnement concernées, ainsi que les dépenses d'investissement, sont soumises au visa de la Cour, hormis les dépenses d'un montant modeste pour lesquelles une procédure de paiement simplifiée est prévue (253) : le comptable dit « extraordinaire », désigné dans chaque cabinet, peut solliciter des avances de fonds, au moyen desquelles il pourra payer directement les créanciers, par virements ou le cas échéant en liquide, s'il tient une caisse (254).

Ces créances n'excédant pas 5.500 euros hors TVA peuvent être constatées sur simple facture. Les marchés dépassant ce montant sont soumis à des règles plus contraignantes.

Comme déjà signalé, les procédures ont été harmonisées et complétées par la circulaire entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2007. Celle-ci renforce et formalise le contrôle interne et reprecise les responsabilités des différents intervenants (ordonnateur primaire ou délégué, comptable extraordinaire, chef de cellule et collaborateur). Elle confie également au SEPAC un rôle de conseil en matière de marchés publics.

5.1.2. Aspects budgétaires

a) L'AB 12.19 (budget 2007 : 4,976 millions d'euros) finance les dépenses courantes telles que les matières consommables, les petites fournitures, les frais de représentation, le remboursement des frais de déplacements pour le service, etc. Pour l'ensemble des cabinets, ces dépenses se sont élevées à 4,916 millions d'euros en engagement, ce qui correspond à une consommation moyenne de 98,8% et à 4,717 millions d'euros en ordonnancement soit une consommation moyenne de 94,8%. Si l'on tient compte de la consommation réelle des avances de fonds (255); ce taux est légèrement inférieur car un montant total de près de 809.000 euros d'avances n'a pas été utilisé.

Ces crédits sont en l'occurrence majoritairement consommés par le biais des avances de fonds. La Cour note à ce sujet que seuls deux cabinets avaient reversé à la trésorerie régionale les soldes affichés sur ces allocations pour les crédits reportés de 2006, alors que ces remboursements auraient dû intervenir fin 2007 au plus tard. Le Gouvernement informe la Cour que ces instructions seront rappelées aux comptables extraordinaires, via les secrétaires de cabinet, à l'intervention du secrétaire du Gouvernement.

En outre, un compte d'avances de fonds présente un négatif de 18.911,81 euros sur l'AB 12.19, lequel devra être régularisé par le cabinet concerné, puisque les crédits nécessaires sont disponibles.

(251) Traitées au point 3.

(252) Cf. le remboursement des traitements réclamés par les employeurs de certains agents détachés.

(253) Article 113 de l'arrêté royal du 10 décembre 1868 portant règlement général sur la comptabilité de l'État et article 15, 2°, de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes. Lors de l'audit, le plafond des avances de fonds était de 375.000 euros (cf. art. 4 du décret budgétaire du 21 décembre 2006 contenant le budget général des dépenses pour 2007, qui déroge à l'article 15 précité; ces avances de fonds peuvent être utilisées pour payer des créances n'excédant pas 5.500 euros hors TVA).

(254) La demande de fonds fait l'objet d'une ordonnance d'avance de fonds, qui suit la filière classique.

(255) Au niveau budgétaire, l'avance de fonds est imputée définitivement sur le budget. En effet, les crédits consommés lors du paiement de l'avance de fonds sortent définitivement du compte de dépenses du comptable centralisateur.

b) Depuis l'ajustement budgétaire de 2005, les charges locatives de consommation d'énergie et d'eau, les dépenses d'entretien des ascenseurs et des extincteurs ainsi que le nettoyage des vitres extérieures sont imputées sur les crédits du SEPAC (AB 12.06 du programme 09.03) (256). En 2007, ces dépenses se sont élevées à 275.000 euros, soit 42 % du crédit prévu. Le SEPAC a signalé que la situation avait évolué depuis la fin de l'audit : le montant définitif de ces dépenses atteint 426.000 euros.

c) Les crédits de l'allocation 74.01 (budget 2007 : 1,212 million d'euros) couvrent l'achat de véhicules, de mobilier, de matériel de bureau, de matériel informatique, etc.

En 2007, ces crédits, qui représentaient 4,2 % du budget des cabinets ministériels, ont été ordonnancés entre 2 et 84 % selon les cabinets. Si l'on tient compte de la consommation réelle des avances de fonds, la consommation moyenne de ces crédits passe de 42 à 33 %.

Cette faible consommation résulte de ce que les gros achats, réalisés pour l'essentiel en début de législature, ne portent en général plus que sur des véhicules. Les commandes interviennent le plus souvent en fin d'année, une fois la certitude acquise que les crédits sont suffisants ailleurs et qu'il ne faudra pas procéder à des redistributions. Les ordonnancements sont dès lors imputés sur des crédits reportés.

Dans un cabinet, l'allocation de base 74.01 du compte du comptable extraordinaire présente un négatif de 2.102,52 euros; les crédits budgétaires sont néanmoins disponibles pour régulariser la situation.

5.2. *Points audités*

La Cour a examiné tous les comptes d'avances de fonds qui lui étaient parvenus à l'époque du contrôle, ainsi que les marchés relatifs aux engagements enregistrés dans la base de données budgétaire entre le 1^{er} novembre 2006 et le 30 septembre 2007. Elle a également accordé une attention particulière aux mesures de contrôle interne.

Les données et documents en possession de la Cour ont été complétés, si nécessaire, lors des visites sur place qui ont offert l'occasion de présenter et de débattre des principaux constats.

5.3. *La comptabilité des avances de fonds*

En 2007, les comptables des cabinets ministériels ont obtenu des avances de fonds pour un montant total de 5,07 millions d'euros, qui représente 20 % des crédits consommés par les cabinets.

Lors des entretiens avec les secrétaires de cabinet et certains comptables, des mises au point ont d'ores et déjà été opérées afin d'améliorer la présentation des comptes et des pièces justificatives. Sont mentionnés ci-après les points méritant une attention particulière.

Séparation des fonctions

Le cumul des fonctions d'ordonnateur et de comptable est strictement interdit par l'article 60 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État; il s'agit d'ailleurs d'un principe élémentaire de contrôle interne.

La circulaire veille à garantir la séparation des fonctions en matière de protection des avoirs financiers, d'enregistrement des opérations et de gestion physique des biens, en définissant notamment les responsabilités de chacun en la matière. Il ressort, de l'examen sur pièces et des entretiens avec les comptables et les secrétaires de cabinet, que ces dispositions sont correctement appliquées.

La Cour insiste néanmoins pour qu'apparaisse toujours clairement, sur les pièces justificatives, le respect des différentes compétences lors de l'acquisition de biens et de services, particulièrement la preuve du service fait et accepté, via la signature du préposé sur le bon de livraison ou sur la facture, laquelle doit comporter l'indication du numéro

d'inventaire. Cette remarque vaut pour toutes les dépenses, y compris celles qui ne peuvent être payées par avances de fonds : le cabinet doit pouvoir produire le document qui atteste de la vérification, par la personne idoine, de l'exécution correcte du marché. Dans sa réponse, le Gouvernement s'engage à faire rappeler ces instructions, à l'intervention du secrétaire du Gouvernement.

Dans le même ordre d'idées, la Cour souligne une bonne pratique observée dans certains cabinets : le bon à payer n'est apposé sur la facture par l'ordonnateur délégué que s'il dispose, dans le signataire, du bon de commande et du bon de livraison. Cette précaution est de nature à garantir la confrontation de ces trois documents essentiels et à éviter tout double paiement.

Il est d'usage que le secrétaire de cabinet soit désigné comme ordonnateur délégué. Dans les deux cabinets où le comptable extraordinaire a, en 2007, repris la fonction de secrétaire de cabinet, la fonction d'ordonnateur a, à juste titre, été confiée à une autre personne.

Reddition des comptes

Comme la Cour en avait exprimé le souhait au terme de l'audit en Communauté française, la circulaire impose désormais la reddition à date fixe d'un compte justificatif de l'emploi des avances de fonds (30 avril, 31 août et 31 décembre de chaque année), indépendamment des redditions intermédiaires. Cette fréquence a été respectée en 2007, à l'exception d'un compte qui a été établi après remboursement du solde des avances antérieures à l'exercice en cours.

Par ailleurs, les pièces justificatives annexées aux comptes ont été établies et présentées conformément aux dispositions prévues; elles mentionnent dans la plupart des cas l'allocation de base sur laquelle la dépense est imputée. La Cour recommande de joindre les bons de commande afin de faciliter le contrôle externe.

Enfin, si quelques dépenses relatives à des « loyers » périodiques dont la base annuelle est supérieure à 5.500 euros (hors TVA) ont encore été payées par avances de fonds durant le premier semestre 2007, la situation s'est améliorée par la suite.

Contrôle de la caisse

La plupart des cabinets sont conscients des risques que présente la gestion d'une caisse et, dans l'un d'entre eux, la caisse a été supprimée. Dans les autres cabinets, le contrôle physique des avoirs en caisse a été opéré au minimum tous les deux mois par l'ordonnateur délégué, comme le prescrit la circulaire.

La Cour insiste pour que le contrôle ainsi réalisé soit effectif : la discordance constatée, dans un procès-verbal de caisse, entre le relevé détaillé des montants et le total laisse en effet planer un doute à ce sujet.

Compte de gestion

La justification de l'utilisation des avances de fonds s'opère au moyen d'une comptabilité en partie simple (comptabilité de caisse).

Afin d'assister le comptable dans sa tâche, la circulaire impose la tenue d'un « compte de gestion permanent », qui reprend, par allocation de base, le montant des avances de fonds libérées, les virements émis et les commandes en cours. Correctement tenu, cet outil devrait permettre de suivre la consommation des avances de fonds, de solliciter les nouvelles avances en temps utile et d'éviter les problèmes de trésorerie ainsi qu'un dépassement de crédits sur deux allocations de base en fin d'année constaté dans un cabinet (257).

La Cour relève que le modèle figurant à l'annexe à la circulaire ne prévoit pas les commandes en cours. Il ressort en outre des entretiens avec les comptables et les secrétaires de cabinet que ce compte de gestion n'est pas tenu, du moins dans la forme imposée;

(257) Le comptable dispose d'un seul compte bancaire pour gérer les avances de fonds destinées aux différents types de dépenses pour lesquelles il bénéficie d'une délégation de paiement. Le risque existe donc de payer au-delà du montant de l'avance octroyée pour une allocation de base déterminée et, le cas échéant, de provoquer un dépassement de crédits sur cette allocation.

le suivi des commandes en cours et des frais récurrents, assuré de manière différente selon les cabinets, n'est pas systématique.

La Cour recommande aux secrétaires de cabinet et aux comptables de comparer les avantages et les inconvénients des outils (logiciels) qu'ils utilisent pour assurer ce suivi budgétaire, dont certains sont plus complets et performants que d'autres. En effet, même si la comptabilité paraît a priori simple, sa spécificité peut désorienter les comptables extraordinaires qui ne disposent encore que de peu d'expérience. Lors du débat contradictoire, référence a été faite à la réforme prochaine de la comptabilité.

5.4. La tenue des inventaires

Contexte

En raison de leur nature temporaire, les cabinets ministériels présentent un risque au niveau de la protection du patrimoine dont ils ont hérité ou qu'ils se constituent progressivement. Au-delà de la notion de comptabilité patrimoniale, non abordée ici, la tenue d'un inventaire physique, régulièrement actualisé, doit faire l'objet de toute l'attention des gestionnaires publics.

La circulaire décrit les modalités de remise/reprise lors d'un changement de législature ou d'un remaniement ministériel, conformément à l'article 29, § 2, de l'arrêté du 14 décembre 2006, et, en particulier, traite de l'inventaire patrimonial et de celui des œuvres d'art.

L'inventaire patrimonial, à tenir de manière informatisée, doit inclure tous les biens acquis via l'AB 74.01 et intégrer le mobilier, le parc informatique, les licences informatiques, le parc automobile, les machines de bureau, les téléphones portables, les appareils électroménagers non encastrés, les appareils d'entretien des locaux et les ouvrages de référence. Les données à renseigner concernent essentiellement la localisation, le numéro de série, la description du bien, le fournisseur, le numéro et la date de la facture. En outre, le matériel prêté et le matériel déclassé doivent être identifiables dans les programmes inventaire mis en place.

Le SEPAC se voit par ailleurs confier la mission de centralisation de ces données et l'établissement, tous les ans, d'un relevé complet des inventaires, qui doit être approuvé par les secrétariats de cabinet.

Commentaires

a) L'étiquetage et l'encodage des biens ont été réalisés dans tous les cabinets mais la procédure, le programme et le niveau de précision sont différents : quatre cabinets ont choisi de réaliser le programme en interne, avec ou sans système de scanner, tandis que les cinq autres ont eu recours à la même firme extérieure, qui procède à la réalisation d'étiquettes avec codes-barres, au scannage et à l'encodage une fois par an.

b) Les programmes utilisés par cette firme sont centrés sur les caractéristiques physiques des biens et ne contiennent pas les informations relatives aux factures et aux fournisseurs. Les fichiers doivent donc être complétés par la suite, ce qui n'a pas été totalement réalisé dans trois cabinets. En outre, le cocontractant a parfois scanné des biens propres aux agents et n'a pu scanner le matériel prêté qui ne se trouve pas dans les bureaux.

c) De manière générale, il apparaît que les renseignements sur le fournisseur, la date et le montant de la facture ne peuvent être indiqués que pour les biens acquis durant la présente législature et non pour ceux dont les cabinets ont hérité de leurs prédécesseurs, faute de transmission des factures correspondantes.

Dans ce contexte, la Cour relève que la nouvelle circulaire impose désormais à tout comptable dont le mandat expire, de transmettre une copie de l'ensemble des pièces comptables au secrétaire de cabinet. Le sort à réserver à ces copies après la mise en place des cabinets suivants n'est toutefois pas spécifié (258). En tout état de cause, il convient de

(258) Si l'on excepte les factures restées en souffrance qui doivent être liquidées par le cabinet suivant : les pièces y afférentes doivent être transmises par le secrétaire de cabinet sortant au secrétaire de cabinet entrant.

veiller à ce que les enregistrements dans le programme inventaire soient complétés dans les meilleurs délais et, en tout cas, avant la fin de la législature.

d) De nombreux inventaires présentent une numérotation différente selon les catégories de biens, ce qui rend la recherche et la centralisation malaisées. Dans certains cas, un bien se voit doté de deux numéros : le premier donné par la firme et le second attribué par le cabinet. La plupart des inventaires présentent également une numérotation discontinue, qui s'explique, le plus souvent, par le retrait de biens inventoriés à tort par la firme extérieure ou par la sortie de biens déclassés, alors que la circulaire prévoit que ceux-ci doivent demeurer dans l'inventaire.

e) L'identification du matériel prêté aux agents n'est pas toujours possible par le biais de l'inventaire, contrairement aux termes de la circulaire.

f) Lors de l'audit, un seul inventaire avait été transmis au SEPAC. Ce service s'est engagé à adresser les rappels nécessaires aux cabinets afin de disposer d'une situation complète et fiable d'ici la fin de la législature.

Dans sa réponse, le Gouvernement annonce, d'une part, la transmission d'instructions idoines aux secrétaires de cabinet, à l'intervention du secrétaire du Gouvernement et, d'autre part, la réalisation d'un travail de réflexion en vue d'élaborer un programme informatique commun adapté à tous les cabinets.

5.5. Les marchés publics

Contexte

Les engagements comptables enregistrés entre le 1^{er} novembre 2006 et le 30 septembre 2007 concernent une cinquantaine de marchés de fournitures ou de services, dont huit conclus avant la période d'observation retenue et huit passés par le MET dans le cadre de ses marchés globaux²⁵⁹. Dans ce dernier cas, les cabinets n'interviennent que lors de la phase d'exécution de ces marchés.

Deux cabinets ont conclu 60 % de ces marchés ou de ces commandes qui portent, dans de nombreux cas, sur des véhicules ou du matériel informatique.

Commentaires

a) Les 36 marchés conclus directement par les cabinets l'ont été en recourant à la procédure négociée sans publicité préalable (260), ce qui peut s'expliquer par le montant de la plupart des marchés, inférieur au seuil de 67.000 euros hors TVA. Néanmoins, cette justification a été avancée à mauvais escient dans un cas où le montant du marché dépassait largement ce seuil et imposait même d'appliquer les règles de publicité européenne. Dans un autre cas, l'argument du prestataire unique est erroné : le contrat d'exclusivité avancé lie en fait le fournisseur à son sous-traitant.

b) La concurrence a souvent été consultée, même pour des marchés d'un montant modeste. Néanmoins, les marchés portant sur l'achat de véhicules ou de matériel informatique, nombreux au cours de la période considérée, soulèvent des remarques particulières quant à la notion de mise en concurrence, lesquelles figurent ci-après, aux points 5.6.3 et 5.6.4.

c) Les dossiers sont encore souvent incomplets et les documents imprécis, tandis que des pièces et des clauses essentielles font parfois défaut.

Ainsi, aucun cahier spécial des charges n'a été établi pour plusieurs marchés dont les montants estimés étaient supérieurs à 22.000 euros hors TVA (261).

(259) Cinq de ces huit commandes concernent du mobilier, une porte sur du matériel de bureau et deux concernent des véhicules.

(260) 33 sur la base de l'article 17, § 2, 1^o, a, de la loi du 24 décembre 1993 (montant du marché ne dépassant pas 67.000 euros hors TVA), deux sur la base de l'article 17, § 2, 1^o, f, de la loi précitée (prestataire unique) et un sur la base de l'article 17, § 2, 1^o, c, de la loi précitée (urgence impérieuse résultant d'événements imprévisibles).

(261) En vertu de l'article 3, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 26 septembre 1996 établissant les règles générales d'exécution des marchés publics et des concessions de travaux publics, le cahier général des charges est d'office applicable à tous les marchés dont le montant estimé est égal ou supérieur à 22.000 euros hors TVA.

Nombreux sont les marchés d'un montant compris entre 5.500 (262) et 22.000 euros hors TVA qui ne font l'objet que d'une demande de prix succincte, ne définissant pas de façon précise les conditions minimales du marché (263).

Une clause importante, comme par exemple la date butoir pour la remise des offres, est parfois absente. Ailleurs, la clause qui fixe le délai de livraison est libellée dans des termes vagues (264), ce qui empêche de sanctionner le fournisseur en cas de retard.

Dans le cas de marchés dont la durée d'exécution dépasse trente jours de calendrier, aucun cautionnement n'a été constitué, sans qu'une dispense de cautionnement ait été mentionnée dans le cahier spécial des charges ou les documents en tenant lieu (265).

Ici et là, le rapport d'attribution n'a pas été établi (seule figure une grille comparative des offres), tandis que dates et signatures ont parfois été omises sur des documents essentiels du marché.

d) Des erreurs matérielles et des incohérences ont également été observées.

Dans un marché, une pondération a été réalisée pour des critères d'exclusion. Or, dès qu'un tel critère survient, l'offre doit être purement et simplement écartée. Ce même marché a par ailleurs été attribué de manière inexacte, par suite d'une erreur de calcul.

Le contenu de certaines offres ne correspond pas à celui de la grille d'analyse des offres et des contradictions existent entre certaines clauses du cahier spécial des charges, ou entre celui-ci et ses annexes (critères techniques).

Enfin, la preuve de la réception quantitative et qualitative par la personne adéquate n'est pas toujours formellement établie (266).

e) Un point positif à souligner est la volonté clairement affichée des cabinets de ne pas engager leurs successeurs par la conclusion de contrats dont la durée excéderait celle de la législation.

Conclusions et recommandations

L'analyse réalisée a mis en évidence de simples erreurs formelles, ainsi que des manquements plus importants.

Étant donné l'amélioration constatée du côté d'un cabinet mixte RW/CF, il paraît opportun que les formations et les outils (documents standardisés) dont bénéficient les cabinets du Gouvernement de la Communauté française soient étendus à l'ensemble des cabinets wallons. Enfin, pour les marchés qui s'y prêtent, l'accès aux marchés à commandes du ministère wallon de l'Équipement et des Transports devrait être privilégié.

La Cour recommande donc de veiller à ce que le SEPAC, nouvellement chargé d'assister et de conseiller les cabinets en matière de marchés publics, soit doté des moyens nécessaires pour assumer effectivement ce rôle dans les meilleurs délais. Lors du débat contradictoire, les secrétaires de cabinet ont précisé que des propositions seraient faites afin de donner au SEPAC wallon les mêmes moyens que ceux mis à la disposition de son homologue en Communauté française.

Le Gouvernement s'engage à ce qu'à l'instar de la Communauté française, tout soit mis en œuvre en vue de doter le SEPAC des moyens nécessaires pour pouvoir assumer une réelle assistance aux cabinets en matière de marchés publics.

(262) Seuil en dessous duquel les marchés peuvent être conclus sur simple facture acceptée.

(263) Le cahier général des charges peut être rendu applicable à des marchés n'atteignant pas le seuil de 22.000 euros hors TVA. En tout état de cause, les dispositions fondamentales figurant à l'article 3 de l'arrêté royal du 26 septembre 1996 sont néanmoins d'application pour les marchés supérieurs à 5.500 euros.

(264) Par exemple : « livraison dans les meilleurs délais ».

(265) Il ne s'agissait pas de marchés entrant dans le champ d'application des dérogations prévues à l'article 5, § 1^{er}, 1^o et 2^o, du cahier général des charges.

(266) Cf. également le point 5.3.

5.6. Autres frais

5.6.1. Les frais de gestion immobilière

Partage et gestion des coûts

Puisque la Région dispose d'un droit réel sur les bâtiments qui hébergent les cabinets, c'est le MET qui assure la gestion et finance le coût des prestations qui relèvent normalement du propriétaire.

Quant aux dépenses assimilées aux « charges locatives », elles ont tout d'abord été supportées par les cabinets, mais le flou qui subsistait au sujet des charges effectivement concernées et l'inégalité de traitement invoquée par certains ont conduit à une clarification. Ces charges ont dès lors été identifiées de manière exhaustive (267) en 2005 et le paiement en a été confié au SEPAC, avec un transfert des moyens budgétaires nécessaires. Les éventuelles autres charges locatives (collecte des déchets, etc.) restent à la charge des cabinets.

Commentaires

a) Il n'est pas aisé d'évaluer la charge que représentent les immeubles concernés tant en matière de financement que d'aménagement, d'entretien et de rénovation.

En effet, les montants des annuités relatives aux trois marchés de promotion peuvent être identifiés grâce aux programmes justificatifs, mais la part afférente aux cabinets ministériels – les bâtiments sont parfois occupés conjointement avec l'administration – ne peut être calculée (268). Par ailleurs, les charges liées aux baux emphytéotiques concernant deux bâtiments sont imputées sur une allocation globale du programme 3 de la division organique 50 (269.)

Les dépenses relatives aux bâtiments hébergeant les cabinets ministériels, qui relèvent de la responsabilité du propriétaire, sont, pour leur part, imputées sur deux allocations de base de la division organique 50 (270), lesquelles concernent tous les bâtiments dont la Région est propriétaire. Les programmes justificatifs ne permettent pas d'identifier les prévisions de dépenses relatives aux bâtiments hébergeant des cabinets ministériels. Du reste, les secrétaires de cabinet ne semblent pas consultés lors de la préparation des budgets (271), ce qui ne les empêche pas d'introduire de temps à autre une demande d'aménagement. Pour éviter toute dérive budgétaire, ces demandes doivent, depuis 2005, transiter par le cabinet du ministre-président, compétent pour les implantations, qui les répercute, s'il échet, vers l'administration (272). Cet élément expliquerait la prise en charge, par le budget des cabinets, de quelques dépenses qui incombent normalement au propriétaire.

b) Il n'est pas exclu qu'une nouvelle redistribution des charges incombant cette fois au locataire intervienne dans les mois à venir, mais aucune décision n'était encore intervenue au 30 juin 2008. Quoiqu'il en soit, la Cour a constaté qu'il était dans certains cas difficile de vérifier le strict respect du partage des coûts entre le MET, le SEPAC et les cabinets.

Par ailleurs, en cas d'occupation conjointe de bâtiments avec l'administration, certaines charges (comme la consommation d'énergie) font parfois l'objet d'une facture unique, à laquelle une clé de répartition entre les divers occupants est appliquée. Par contre, en cas de cabinet mixte, comme la Cour l'a déjà signalé dans le rapport consacré aux cabinets

(267) Eau, électricité, chauffage, nettoyage des vitres extérieures, entretien des ascenseurs et des extincteurs.

(268) Programme 04 de la DO 50 : AB 21.01 (intérêts) et 91.01 (capital).

(269) AB 12.04 (loyers des biens immobiliers pris en location, en ce compris les charges et sorties locatives ainsi que les honoraires y relatifs).

(270) AB 72.01 (travaux d'aménagement effectués dans les bâtiments administratifs de la Région wallonne) et 72.06 (petits travaux d'aménagement effectués dans les bâtiments administratifs de la Région wallonne) du programme 4 de la division organique 50.

(271) Les travaux à effectuer dans les locaux occupés par les cabinets sont, conformément à l'article 29, § 4, de l'arrêté, évalués par les services du MET, chargés de dresser l'état des lieux, à l'occasion d'un changement de législature ou d'un remaniement ministériel.

(272) Ainsi que le précise la note du ministre-président transmise à chaque ministre le 1^{er} décembre 2005.

de la Communauté française, les coûts liés à l'occupation des bâtiments ne sont pas refacturés à l'autre entité (équivalent d'un loyer) ou partagés avec elle (charges du locataire) en cas de présence régulière, voire permanente, sur un site, d'agents chargés de matières relevant de l'autre niveau de pouvoir.

c) Durant la période d'observation, des engagements ont été comptabilisés relativement à des contrats d'entretien (au sens large) conclus antérieurement à la période retenue. Les constats opérés suffisent à confirmer qu'outre la nécessité d'acquérir une meilleure maîtrise de cette matière, il sera indispensable de veiller au strict respect des nouvelles obligations relatives à la remise/reprise en fin de législature ou en cas de remaniement ministériel (remise au secrétaire de cabinet entrant de l'inventaire de tous les contrats en cours et de la liste des factures restées en souffrance ainsi que des pièces y afférentes). La Cour recommande que la continuité du service public soit assurée et insiste, concernant les marchés publics, sur la nécessité de respecter le principe de la mise en concurrence. Ainsi que l'indique le Gouvernement dans sa réponse, les instructions idoines seront rappelées aux secrétaires de cabinet, à l'intervention du secrétaire du Gouvernement.

En outre, en 2006, un marché d'entretien de locaux a été conclu sur la base de la procédure négociée sans publicité préalable, alors que le montant, déterminé conformément à l'article 54 de l'AR du 8 janvier 1996, dépassait les 67.000 euros (273).

5.6.2. *Les frais de téléphonie*

Comme déjà signalé, les frais de téléphonie, télécopie et internet du ministre sont supportés par le budget du cabinet, moyennant justificatifs.

En ce qui concerne le personnel, les modalités de prise en charge de ce type de frais sont définies par la circulaire du 14 décembre 2006, qui met l'accent sur la téléphonie mobile, dont l'usage est à présent généralisé. En l'occurrence, des plafonds mensuels sont fixés selon la fonction du membre du personnel (274), montants auxquels il peut être dérogé, par arrêté ministériel, pour les besoins du service.

Commentaires

a) Pour mieux maîtriser les frais de téléphonie mobile, tous les cabinets ont conclu un accord avec l'opérateur téléphonique en vertu duquel ce dernier ne facture au cabinet que le montant en deçà du seuil fixé pour chaque agent, le surplus éventuel étant directement facturé à l'utilisateur.

b) Les cabinets escomptent par ailleurs réaliser des économies du fait de la convention avec la société Win SA, conclue et financée par la Région pour l'interconnexion de ses principaux sites (275) et qui assure, via la technologie *IP*, la gratuité des appels entre les cabinets et l'administration.

c) Le recours de plus en plus fréquent à une technologie permettant de cumuler la téléphonie mobile et l'accès à internet semble susciter des difficultés, dans le chef de certains cabinets, pour l'application des plafonds imposés par la circulaire en matière de téléphonie seule. La Cour recommande de clarifier cette question entre les secrétaires de cabinet, l'un d'eux ayant signalé avoir trouvé une solution avec l'opérateur.

d) Elle conseille également de préciser les modalités de prise en charge des communications en téléphonie fixe, l'examen des pièces produites à l'appui des comptes d'avances de fonds démontrant une interprétation non uniforme des dispositions de la circulaire. Le Gouvernement indique que ce point de la circulaire sera adapté afin de préciser les modalités de prise en charge des communications en téléphonie mobile et fixe.

(273) En cas de marché à durée indéterminée, le montant estimé des marchés de services à passer sans indication d'un prix total se détermine en se fondant sur le montant mensuel estimé, multiplié par quarante-huit.

(274) Chef de cabinet ainsi que responsable de la communication et de la presse (185 euros), chef de cabinet adjoint, secrétaire particulier et secrétaire de cabinet (130 euros), conseiller (75 euros), attaché (50 euros), agents d'exécution (25 euros). Ces montants sont rattachés à l'indice 138,01.

(275) Interconnexion entre les différents sites de la Région et de ceux-ci vers l'extérieur.

5.6.3. Les frais de véhicules

Le parc automobile des cabinets

L'arrêté et la circulaire ne limitent pas le nombre de voitures par cabinet et ne fixent pas davantage les grades des membres du personnel qui peuvent se voir attribuer un véhicule. La circulaire fixe essentiellement les plafonds en matière de puissance fiscale, de cylindrée et de prix, pour quatre types de véhicules (276).

Au 30 novembre 2007, les cabinets disposaient de 115 véhicules (dont la grande majorité en propriété), dont plus de la moitié sont affectés nominativement et fiscalisés dans le chef du bénéficiaire.

Commentaires

a) Durant la période d'observation de onze mois, huit cabinets ont procédé à l'acquisition de dix-neuf véhicules au total et pris trois véhicules en leasing. Parmi ces véhicules, cinq sont des véhicules hybrides, ce qui traduit une sensibilisation accrue à la problématique des émissions de CO₂.

Si l'on excepte les cas où les marchés ont été passés par le service d'achat du MET, les cabinets n'ont généralement pas fait jouer la concurrence (la demande de prix est adressée à l'importateur d'une marque prédéterminée), sauf pour la reprise de l'ancien véhicule.

Tout comme pour les cabinets de la Communauté française, la Cour rappelle l'article 85 de l'arrêté royal du 8 janvier 1996, en vertu duquel il est interdit d'introduire dans les clauses contractuelles propres à un marché déterminé, des spécifications techniques mentionnant des produits d'une fabrication ou d'une provenance déterminée, ou des procédés particuliers qui ont pour effet de favoriser ou d'éliminer certaines entreprises (277).

Lors des entretiens, les secrétaires de cabinet ont souligné la rigidité de la réglementation, alors que les choix des cabinets en matière de véhicules sont également liés à des volontés politiques tantôt en termes d'image, tantôt en termes de rationalisation et d'homogénéité du parc automobile.

Par ailleurs, en cas de reprise ou de partage d'un leasing de véhicule conclu par un tiers, la Cour recommande de veiller dorénavant à établir une convention ou un document en tenant lieu précisant les droits et les obligations des parties.

b) Les limitations posées par la circulaire en matière de cylindrée et de prix plafond ne sont réellement applicables que si les véhicules faisant l'objet d'une acquisition sont clairement affectés à des agents et le demeurent. Or, selon les informations recueillies lors du contrôle, il existe dans plusieurs cabinets une réserve de véhicules non attribués, tandis que des véhicules sont parfois redistribués.

Utilisation de véhicules personnels

Les membres du personnel peuvent être autorisés à utiliser leur véhicule personnel, à certaines conditions, dans deux circonstances : pour rejoindre leur lieu de travail et pour les besoins du service. La seconde situation est encadrée par un contingentement des kilomètres parcourus pour le service.

(276) Véhicule affecté nominativement à un ministre, véhicule affecté nominativement à un directeur de cabinet, véhicule avec ou sans chauffeur affecté nominativement à un autre membre de cabinet et véhicule utilitaire ou mixte, véhicule affecté au transport de personnes.

(277) Est notamment proscrite l'indication de marques commerciales ou industrielles, de brevets ou de types, ou celle d'une origine ou d'une production déterminée, ainsi que l'a précisé la circulaire du 23 juin 2004 du premier ministre. Ce principe général ne souffre que deux exceptions : lorsqu'une telle indication est justifiée par l'objet du marché et lorsque, à titre exceptionnel, il n'est pas possible de donner une description de l'objet du marché au moyen de spécifications suffisamment précises et intelligibles pour tous les intéressés; dans ce cas, la mention « ou équivalent » doit toujours être indiquée.

Commentaires

Les quotas individuels déterminés pour les agents utilisant leur véhicule personnel sont, dans l'ensemble, peu élevés et peu utilisés, en raison de l'utilisation prioritaire des véhicules de cabinet.

La consommation des contingents kilométriques est vérifiée de manière régulière par les comptables. La mention du contingent octroyé sur la déclaration de créance dont le modèle est défini par la circulaire du 14 décembre 2006 ne fait toutefois pas l'unanimité, certains secrétaires de cabinet estimant que cette donnée ne doit pas être connue des membres du personnel.

Les risques d'abus sont maîtrisés par la double intervention du chef de cellule dont relève l'agent : autorisation préalable de la mission, puis visa de la déclaration de créance réclamant l'indemnité forfaitaire par kilomètre parcouru. Cette mesure satisfait à l'exigence de contrôle interne.

Le recours au carnet de mission ne semble pratiqué que de façon exceptionnelle pour justifier les déplacements pour le service. Il semble servir principalement à identifier l'éventuel contrevenant et, dans l'un ou l'autre cabinet, à planifier les entretiens des véhicules.

Frais de carburant

L'usage de cartes carburant est généralisé : nominatives ou affectées au véhicule, ces cartes permettent aux bénéficiaires d'un véhicule de cabinet de le ravitailler à des pompes d'une marque connue, une facture détaillée étant transmise mensuellement au cabinet. Pour rappel, les agents qui utilisent leur véhicule personnel bénéficient d'un forfait kilométrique, qui couvre notamment les frais de carburant.

Commentaires

La nouvelle circulaire n'a pas unifié les procédures en matière de cartes carburant puisqu'elle laisse le choix entre une affectation nominative à l'utilisateur ou une affectation directe aux véhicules de cabinet concernés. À l'heure actuelle, le nombre de cartes excède le nombre de véhicules détenus en propriété ou en leasing, ce que les responsables justifient par la nécessité de disposer de cartes de réserve.

En application de la circulaire, il appartient aux secrétaires de cabinet de veiller à ce qu'aucune utilisation ne soit abusive. Dans cette optique, lors de la réception de la facture de carburant, ils s'assurent que les kilomètres inscrits au compteur au moment de faire le plein ont bien été encodés et que la consommation est normale.

5.6.4. *Les dépenses informatiques*

Ces dépenses sont à la charge des cabinets ministériels, sauf les serveurs, qui sont financés sur les crédits de l'administration.

Au cours de la période considérée, une dizaine de marchés publics de fourniture de matériel informatique ont été conclus par les cabinets ministériels. Dans la majorité des cas, les demandes de prix faisaient référence à des marques ou à des modèles, en violation de l'article 85 de l'arrêté royal du 8 janvier 1996.

La Cour rappelle qu'en raison de l'absence de respect rigoureux de cette disposition, les services du premier ministre ont invité les pouvoirs adjudicateurs, par circulaire du 8 décembre 2006, à recourir aux points de référence (*benchmarks*) pour décrire de manière appropriée les spécifications techniques des équipements informatiques et des microprocesseurs qui y sont intégrés. La Cour insiste donc pour que les cabinets se conforment à cette recommandation. Le Gouvernement répond qu'il sera veillé au respect de cette circulaire dans le cadre de l'assistance aux cabinets en matière de marchés publics.

5.6.5. *Les frais de représentation et de mission*

La question des frais de représentation des ministres a été abordée au point 4.

Quant aux frais exposés par les collaborateurs des ministres, la nouvelle circulaire renforce les mesures de contrôle interne : d'une part, l'opportunité de la dépense doit être

validée par le chef de cellule ou le chef de cabinet et, d'autre part, la déclaration de créance introduite par l'agent doit être accompagnée de pièces justificatives probantes et visée par le chef de cellule ou le chef de cabinet ayant attesté de l'opportunité de la dépense.

Par ailleurs, les missions à l'étranger sont régies par l'arrêté du Gouvernement wallon du 7 novembre 2000 (278), ainsi que le rappelle la circulaire du 14 décembre 2006 relative au fonctionnement des cabinets ministériels. En l'occurrence, les dépenses en lien avec semblables missions sont prises en charge soit par les crédits de la division des relations internationales de la direction générale des relations extérieures, soit de la direction générale concernée.

La circulaire du 5 juillet 2007 relative à la rétribution et à l'indemnisation des ministres comporte une précision qui ne figure pas dans la circulaire précitée : les ministres peuvent porter à la charge de leur cabinet les frais exposés à l'étranger qui ne seraient pas couverts par l'arrêté précité.

Commentaires

a) Tous les cabinets respectent les dispositions de la circulaire en matière de frais de représentation des agents. Quant aux chefs de cabinet et ordonnateurs délégués, non explicitement visés par la circulaire, leurs déclarations de créance ne peuvent logiquement être approuvées que par le ministre. Dans la pratique, tel est bien le cas.

Dans cette matière, la seule question mineure concerne la disposition relative au caractère mensuel de la déclaration de créance, qui suscite des divergences d'appréciation.

b) Le remboursement, via les crédits de cabinet, de frais exposés à l'étranger par des membres du personnel n'est pas fréquent. Les avis des secrétaires de cabinet diffèrent néanmoins sur le point de savoir si, compte tenu du silence de la circulaire du 14 décembre 2006, de telles dépenses peuvent réellement être supportées par le cabinet et, dans l'affirmative, de quels frais il peut s'agir.

La Cour est d'avis que ce point devrait être clarifié avec l'administration afin d'éviter les risques liés à une intervention concurrente dans les mêmes frais. Lors du débat contradictoire, il a été précisé que seuls les frais non pris en charge par l'administration peuvent être imputés sur les crédits de cabinet mais que la situation méritait d'être clarifiée. Le Gouvernement précise à ce propos que les remboursements de frais à l'étranger, tant par l'administration que par les cabinets, font déjà l'objet d'un contrôle rigoureux pour éviter une éventuelle double imputation, mais que la circulaire sera cependant adaptée afin d'indiquer clairement les modalités spécifiques d'intervention.

En outre, la Cour considère que si les ministres peuvent faire imputer sur l'allocation 12.19 des frais de mission à l'étranger qui ne pourraient être pris en charge par l'administration sur la base de l'arrêté du 7 novembre 2000, cette faculté ne les dispense pas de produire des pièces justificatives.

5.6.6. *Les frais d'assurances*

En matière d'assurance incendie, les bâtiments sont inclus dans la police globale souscrite par le MET, les cabinets devant, pour leur part, en faire assurer le contenu. Le premier examen réalisé par la Cour en 2007 a révélé que certains secrétaires de cabinet n'étaient pas au courant de cette obligation; la situation a été régularisée depuis lors.

Des cabinets ont également pris une assurance pour couvrir spécifiquement le matériel informatique, ou encore les œuvres d'art qui leur sont prêtées le temps d'une exposition (pour les œuvres acquises par le cabinet, l'assurance est souscrite par l'administration régionale).

Enfin, les assurances des véhicules du cabinet sont souscrites par les cabinets et imputées sur leurs crédits de fonctionnement.

(278) Arrêté du Gouvernement wallon du 7 novembre 2000 portant organisation des missions à l'étranger.

Les autres assurances ont été souscrites par le SEPAC : une assurance pour l'utilisation, par les membres de cabinets et des cellules du Gouvernement, du véhicule personnel pour les missions du service, une assurance en responsabilité civile pour le personnel, une assurance pour la protection juridique professionnelle des ministres et de leurs collaborateurs, ainsi qu'une assurance décès pour les ministres.

5.7. Conclusions et recommandations

a) La comptabilité des avances de fonds est tenue conformément aux prescriptions, nonobstant la clarification à apporter concernant le compte de gestion permanent. La Cour recommande néanmoins de suivre très régulièrement la consommation des avances de fonds afin d'éviter à l'avenir tout dépassement de crédits.

b) En matière d'inventaire et dans la perspective d'une centralisation à opérer par le SEPAC, la Cour recommande de veiller à standardiser les définitions et descriptions des différents biens, faute d'avoir imposé un programme identique à tous les cabinets. En outre, si la situation est claire en ce qui concerne la liste des biens à inventorier physiquement, une certaine confusion subsiste quant aux biens à enregistrer en comptabilité patrimoniale (279).

En cas de sous-traitance de la tenue de l'inventaire, la Cour considère qu'il convient d'être vigilant afin, d'une part, de faire inventorier ce qui doit l'être et, d'autre part, de compléter les données dont ne dispose pas la firme (factures et fournisseurs).

Elle recommande de veiller à la mise en place d'un inventaire à numérotation unique et continue, qui intègre et permette d'identifier le matériel prêté et déclassé.

c) En ce qui concerne les marchés publics, dont la technique n'est pas encore maîtrisée partout, le même genre de mesures qu'en Communauté française devrait s'appliquer *mutatis mutandis*. Comme les cabinets wallons ont l'avantage de pouvoir se rattacher, pour la phase d'attribution, à des marchés à commandes passés par le MET, cette faculté devrait être utilisée chaque fois que de tels marchés peuvent s'appliquer à leurs besoins.

Enfin, le SEPAC devrait se préparer à assumer le rôle d'assistance qui s'avérera indispensable d'ici la mi-2009, afin de permettre aux cabinets suivants de passer leurs marchés dans de bonnes conditions, d'autant que plusieurs contrats de services périodiques viendront à expiration ou seront résiliés par les cabinets actuels à la fin de la législature.

d) En matière de frais de mission à l'étranger, l'imputation de dépenses exposées par les ministres ou leurs collaborateurs sur les crédits de fonctionnement des cabinets ministériels devrait faire l'objet de dispositions plus précises afin de cerner les dépenses admissibles, les procédures à suivre et l'échange des informations entre l'administration et le secrétariat de cabinet.

Comme précisé plus haut, plusieurs de ces recommandations ont été prises en considération par le Gouvernement.

6. Conclusion générale

Aspects budgétaires

a) Les moyens octroyés aux cabinets en 2007 sont demeurés inférieurs à ceux alloués en début de législature. Ils ont été consommés à 97 % en engagement et à 86 % en ordonnancement (avec un léger dépassement de crédits sur une des AB 11.04). Les crédits reportés permettront, d'une part, d'honorer tout ou partie des déclarations de créance des employeurs qui réclament le remboursement des traitements des agents dont ils ont autorisé le détachement dans un cabinet et, d'autre part, de liquider des factures des biens commandés en fin d'année.

(279) En effet, la circulaire du 2 février 2007 définit les biens qui doivent figurer dans l'inventaire patrimonial comme étant « l'ensemble des biens acquis sur l'allocation de base de type 74 et qui feront l'objet d'une ordonnance patrimoniale. Il s'agit des biens qui seront repris dans le procès-verbal de remise-reprise en fin de législature ou en cas de remaniement ministériel. »

En 2007, le coût des cabinets ministériels stricto sensu, y compris la rétribution des ministres, s'est élevé à 25,185 millions d'euros, montant auquel il conviendrait d'ajouter le traitement des agents détachés à titre gratuit (280,) ainsi qu'une partie des coûts liés aux bâtiments occupés par les cabinets (281). D'autres frais, comme ceux des missions à l'étranger, sont par ailleurs pris directement en charge par les administrations concernées.

b) Le calcul des crédits attribués à chaque cabinet pour son fonctionnement (hors rétribution du ministre) se fonde sur un montant de 53.000 euros (55.195 euros en 2007) par membre du personnel.

Ce montant a été calculé sur la base du coût moyen d'un agent tel qu'observé sous une législature précédente, époque où les détachements de personnel à titre gracieux étaient déjà coutumiers. Deux biais affectent la mise en œuvre de ce plafond de subsistance.

D'une part, fondé lui-même sur un montant de dépenses incomplètement recensées (les plus importantes étant les traitements des agents détachés à titre gratuit), le plafond des moyens de subsistance ainsi calculé ne peut qu'inciter les secrétaires de cabinets à recourir au personnel de l'administration pour remplir le cadre de leur cabinet. Dès lors, un montant identique de crédits peut, en réalité, représenter une enveloppe plus ou moins élevée par cabinet, selon la proportion d'agents dont le traitement n'est pas supporté par le budget. Fin novembre 2007, cette proportion variait de 16 à 45 % selon les cabinets.

D'autre part, à défaut d'indication plus précise, ce plafond est calculé sur la base des effectifs prévus au cadre (adapté) et non des effectifs réels. Par rapport à ce cadre adapté, chaque cabinet disposait, à la date du 30 novembre 2007, d'une possibilité de recrutement variant de 0,2 à 14,3 ETP, situation qui ne peut être extrapolée à l'ensemble de l'année. Quoi qu'il en soit, le fait de ne pas remplir son cadre permet, en principe, au cabinet de s'assurer un volant de crédits budgétaires.

Dans sa réponse, le Gouvernement estime que ce n'est pas de l'effectif réel, mais du personnel prévu au cadre qu'il faut tenir compte pour la fixation des moyens budgétaires alloués aux cabinets.

c) Pour obvier au défaut du système qui permet de laisser les rémunérations de nombreux agents à la charge de leur employeur d'origine, les programmes justificatifs afférents au budget des cabinets devraient apporter davantage de clarté sur les différents coûts qui sont ainsi « délocalisés ».

Les budgets gagneraient également en transparence s'ils comportaient de nouvelles allocations de base l'année où survient un changement de législature ou un remaniement ministériel, afin d'isoler les crédits des ministres qui se succèdent.

Personnel des cabinets

Tous les constats conduisent à la conclusion que le cadre des agents de niveau 1 est inadapté et que la réflexion devrait se poursuivre à ce propos.

Quant aux aspects directement liés aux rémunérations, la Cour souligne que les nouvelles dispositions sont correctement appliquées, mais qu'il subsiste quelques difficultés pour faire compléter les dossiers individuels dans les délais prévus. Le calcul de l'ancienneté sur la base des attestations produites lors de l'entrée en fonction, suivi d'une éventuelle adaptation lors de la production de nouveaux documents probants, permettrait d'éviter plusieurs difficultés.

Un léger effort reste à accomplir pour améliorer la qualité de certaines attestations d'ancienneté, clarifier les règles de cumul pour une catégorie d'experts, veiller à une plus grande précision lors de la rédaction des arrêtés ministériels relatifs au personnel et revoir certains détails en matière de majorations de traitement.

Application des nouvelles procédures

En raison de leur durée de vie limitée et de l'urgence dans laquelle ils sont régulièrement amenés à travailler, les cabinets sont confrontés à des difficultés spécifiques. Les

(280) Cf. le point 3.5.3.

(281) Cf. le point 5.6.1. Il n'est possible que de déterminer avec précision le montant de l'équivalent des charges locatives, pris en charge par le SEPAC, à savoir 275.000 euros en 2007.

secrétaires de cabinet, en particulier, doivent maîtriser une grande diversité de matières dans des délais très brefs.

La nouvelle circulaire relative au fonctionnement des cabinets apporte une réelle plus-value en termes de contrôle interne. La Cour souligne les efforts réalisés par les cabinets pour s'y conformer et ne peut qu'inciter les secrétaires de cabinet à poursuivre leurs échanges périodiques afin d'améliorer encore cet outil, toujours perfectible. Elle relève également le souci de ne pas engager les cabinets suivants par des contrats de services dont la durée excéderait la durée de l'actuelle législature.

Certes, des progrès restent à accomplir, notamment en matière de respect de la réglementation sur les marchés publics. Les constats opérés montrent l'importance d'une formation adaptée et d'outils simples et standardisés pour guider les cabinets lors de la passation des marchés.

La Cour insiste également sur le rôle du SEPAC, service d'appui dont les tâches se sont élargies. Pour que la mission de conseil en matière de marchés publics ne demeure pas théorique, il est indispensable que ce service dispose en interne de l'expertise nécessaire. À défaut, d'autres solutions pourraient être envisagées, mais la formulation de semblables recommandations excèderait le cadre du présent audit.

Le rapport comporte d'autres recommandations concernant ce service d'appui, dont le rôle ne doit pas être sous-estimé.

Comme mentionné tout au long du présent article, le Gouvernement s'est engagé à donner une suite favorable à plusieurs suggestions et recommandations formulées par la Cour.

ANNEXE

Comparaison cadre/effectif au 30 novembre 2007

Le tableau suivant traduit l'occupation effective des cadres des niveau 1 et des agents d'exécution, à la date du 30 novembre 2007, en mettant en perspective le cadre maximum prévu à l'arrêté, le cadre modifié après transferts de postes ou d'agents entre ministres, et les effectifs réels.

Le nombre d'agents d'exécution isole les agents qui sont « surgradés » (désignés comme niveau *1bis*) ou qui bénéficient d'une échelle de niveau 2+.

Comparaison cadres / effectifs (situation au 30 novembre 2007)

Niveau			Cadre arrêté 2006	Cadre modifié	Effectif au 30/11/07 ETP	Unités	
1	niveau 1		17	15	14,8	15	
		dont	CC*	2	2	2	2
			CCA**	4	4	3,8	4
			CONS***	6	5	5	5
			ATT****	5	4	4	4
	agent d'exécution		64	64,5	59,3	59	
	agent d'exécution	dont	niv <i>1bis</i>	7	6,5	6,5	6
			niv 2+	7	7	2	2
			autres	50	51	50,8	51
	total cadre			81	79,5	74,1	74
2	niveau 1		14	14	12,4	14	
		dont	CC	2	2	2	2
			CCA	2	2	2	2
			CONS	5	5	4,4	5
			ATT	5	5	4	5
	agent d'exécution		51,5	51,5	50,5	52	
	agent d'exécution	dont	niv <i>1bis</i>	5	5	4	4
			niv 2+	5	5	4	4
			autres	41,5	41,5	42,5	44
	total cadre			65,5	65,5	62,9	66
3	niveau 1		14	12	12	15	
		dont	CC	2	2	2	2
			CCA	2	2	2	3
			CONS	5	4	4	5
			ATT	5	4	4	5
	agent d'exécution		51,5	44,5	38,6	53	
	agent d'exécution	dont	niv <i>1bis</i>	5	5	4	4
			niv 2+	5	5	4	6
			autres	41,5	34,5	30,6	43
	total cadre			65,5	56,5	50,6	68

Niveau			Cadre arrêté 2006	Cadre modifié	Effectif au 30/11/07 ETP	Unités
4	niveau 1		10	6	5	5
	dont	CC	1	0	0	0
		CCA	2	1	1	1
		CONS	4	4	3	3
		ATT	3	1	1	1
	agent d'exécution		38,5	22,5	19,5	20
	dont	niv 1bis	4	4	4	4
		niv 2+	4	4	0	0
		autres	30,5	14,5	15,5	16
total cadre			48,5	28,5	24,5	25
5	niveau 1		10	11	11	11
	dont	CC	1	1	1	1
		CCA	2	3	3	3
		CONS	4	3	3	3
		ATT	3	4	4	4
	agent d'exécution		38,5	43	39,9	41
	dont	niv 1bis	4	4,5	3	3
		niv 2+	4	4	0	0
		autres	30,5	34,5	36,9	38
total cadre			48,5	54	50,9	52
6	niveau 1		10	6	5,8	6
	dont	CC	1	1	1	1
		CCA	2	2	2	2
		CONS	4	2	1,8	2
		ATT	3	1	1	1
	agent d'exécution		38,5	34,5	34,5	35
	dont	niv 1bis	4	4	4	4
		niv 2+	4	4	4	4
		autres	30,5	26,5	26,5	27
total cadre			48,5	40,5	40,3	41
7	niveau 1		10	17	15	15
	dont	CC	1	2	2	2
		CCA	2	2	1	1
		CONS	4	8	8	8
		ATT	3	5	4	4
	agent d'exécution		38,5	55,5	43,2	44
	dont	niv 1bis	4	4	3	3
		niv 2+	4	4	3	3
		autres	30,5	47,5	37,2	38
total cadre			48,5	72,5	58,2	59

Niveau			Cadre arrêté 2006	Cadre modifié	Effectif au 30/11/07 ETP	Unités
8	niveau 1		10	10	10	10
	dont	CC	1	1	1	1
		CCA	2	2	2	2
		CONS	4	5	5	5
		ATT		3	2	2
	agent d'exécution		38,5	39,5	38,4	40
	dont	niv 1bis	4	4	4	4
		niv 2+	4	4	4	4
		autres	30,5	31,5	30,4	32
total cadre			48,5	49,5	48,4	50
9	niveau 1		10	14	13	13
	dont	CC	1	1	1	1
		CCA	2	2	2	2
		CONS	4	6	6	6
		ATT	3	5	4	4
	agent d'exécution		38,5	42,5	39,1	40
	dont	niv 1bis	4	4	4	4
		niv 2+	4	4	2	2
		autres	30,5	34,5	33,1	34
total cadre			48,5	56,5	52,1	53
Total	niveau 1		105	105	99	104
	agent d'exécution		398	398	363	384
		niv 1bis	41	41	36,5	36
		niv 2+	41	41	23	25
		autres	316	316	303,5	323
total cadre			503	503	462	488

*CC = chef de cabinet

**CCA = chef de cabinet adjoint

***CONS = conseiller

****ATT = attaché

*

* *

Ce 20^e Cahier d'observations adressé au Parlement wallon a été adopté le 14 novembre 2008 par la Chambre française de la Cour des comptes.

Le Président : Ph. ROLAND;

Les Conseillers : M. de FAYS,
P. RION,
D. CLAISSE,
Fr. WASCOTTE;

Le Greffier : A. BOLLY.

